A RÉGI
MAGYAR ALKOTMÁNY

ÉS AZ

1848-KI ÉS 1867-KI ÉVEK

KÖZJOGI ALKOTÁSAI.

IRTA
CSILLAG GYULA.

PEST.
KIADJA AZ „ATHENAEUM."
1871.

Pest. Nyomatott az „Atheaneum“ nyomdájában. 1871.

Sajnos tévedésben vannak azok, kik azt hiszik, hogy a nemzetek alkotmányos fejlődését, állami átalakulásaik folyamát pillanatnyi, rohamosan és véletlenül jövő esélyek hatása, és nem az okok és okozatoknak kapcsában rejlő, a multat a jelenhez kötő folytonosságnak vaskövetkezetességü, ugrást nem tűrő logicája vezérli.

A politikai történet lapjait forgatva, nem egy mélyreható közjogi átalakitással, rázkódással, a multak nagy részét romba döntö forradalommal találkozunk, de nem ismerünk oly rázkodást, mely a multnak intézményeit oly gyökeresen kiforgatta volna százados töveikből, hogy a forradalmat megelőző kornak összes alkotmányos és állami institutiói helyébe egyszerre „üres lapot“ tett vagy tehetett volna. Még az oly roppant mérvü átalakulás is, minő az 1789-iki franczia forradalom volt, bár meglepő jelenségeket tüntet fel, eredményeire nézve ugrásnak nem mondható. Tocqueville, ki a forradalmat a régi királysági állapotokkal összehasonlitá, azon eredményre jut, hogy a forradalom eszméi, a kizárólag neki tulajdonitott intézmények, még a régi királyság korszakában csiráztak, a forradalom csak teljes kifejlődésre hozta és nagy fájdalmak közt megszülte a magzatokat.

Nem ismerünk nemzetet, mely szerves fejlődésének természetes törvényeit boszúlatlanul megtagadta és semmibe vette volna azon erőt, melyet intézményei szervezésénél, még azoknak átalakitásánál is, a történeti mult szentesitése, a nemzetnek történetileg nyilatkozó jogmeggyőződése nyújtanak.

Azon nemzet, melyet az alkotmányos élet mesterének nevezhetünk és pedig nem csak intézményeinek átalakitásában, hanem azoknak megtartásában is — az angol — soha sem téveszté szemei elől a helyes állami fejlődés ezen sarkalatos törvényét. Nem túlozta soha a történetileg szentesitett közjogok tiszteletét, de az ujitások munkájában sem rohant olyannyira előre, hogy kezeiből elejtette volna azon fonalat, mely a jelennek intézményeit a multéval összeköti; ösztönszerüen őrködött azon, hogy alkotmányában a *mult eleme* nagy szerepet vigyen, és még a reformok létesitésében is, melyben pedig szűkmarku nem volt, úgy járt el, hogy ez által a mult intézményeinek e nemzetnél oly varázserejüleg nyilvánuló tekintélye meg ne rendűljön.

Épen ebben áll nagyszerű titka az angol alkotmányosság szerencsés felvirágzásának; e nemzet is átélt forradalmakat, — az 1642-iki forradalom alkotásaival úgyszólván ürt képezett a régi és az ujabb alkotmányosság közt, és megszakítani látszott a törvényes, alkotmányos kifejlődésnek fonalát. De az angol nem engedte ezen ürt soká tátongani, a mint a forradalom felzaklatta szenvedélyek lecsillapultak, előléptek bölcs férfiak, kik, s velük az egész nem-

zet, azon voltak, hogy áthidaltassék azon hézag, mely a tisztes mult intézményei és a forradalomnak a szabadságra kedvező alkotásai közt létezett, és ezáltal a törvényes fejlődés elve megmentessék. Ezért nemes lélekkel törekedtek a multnak még a jelenben is tartható intézményeit visszaállitani. E fejlődési nagy titkot árulja el a mély itéletü Macaulay is, történetének egy helyén, midőn ekként jellemzi Anglia alkotmányos kifejlődését:

„Bármily nagy legyen is azon átalakulás, melyen Angolhon államélete az utóbbi hat század alatt átment, az a lassankénti kifejlődésnek, és nem a ledöntés- és ujra felépitésnek munkája vala. Nagy volt időnként a változás, de oly idő még sem volt, midőn a fennállónak főrésze régi nem lett volna."

És ezen ösztönszerüleg nyilvánuló, történeties közjogi irány, magyarázza meg előttünk azon tényt is, hogy az angol ma, az ipari és kereskedelmi forgalom századában, egészen új és előbb nem sejtett életviszonyok közepette is, mily kegyelettel emlékezik meg III. Henrik, I. és III. Eduárd stb. törvényeiről, mily honfiúi engedelmességgel csügg ezek egyes rendeletein, melyeket nem pusztán a múlt tiszteletes reliquiáinak ismer el, hanem tényleg is eljárása törvényes zsinórmértékeül vesz.

Azon előny, melyet egy történeti alapokon nyugvó alkotmány nyújt, azon erő, mely a történet szentesitette intézményekből kisugárzik, nem volt titok az újkor törvényalkotói előtt. Igyekeztek is utánozni azokat, és a merően octroyált chartákat merész közjogi

fictiók útján, históriai alkotmányok gyanánt bemutatni.

Ámde minden ily törekvés meghiusult és ily fictio nem kölcsönzött a mesterséges alkotmányoknak oly sziklaszilárd erőt, milyennel a valódi történeti alkotmányok önmagoktól birnak.

Mély intelmü tanulság ez azon nemzetek számára, kiknek történeti közjoguk még épségben van, hogy ne veszitsék el lábaik alól az alkotmányosság történeti talaját, és ne jussanak Antaeus sorsára, ki, mig az életadó földtalajt érinté, erős és győzedelmes volt, de mihelyt azt elveszté lábai alól, azonnal elcsüggedt és öszszeesett.

Ezen előre bocsátott nézetek horderejе, kimagyarázza azon fontosságot, melyet jelenleg — a sokban megváltozott viszonyok közepette is — a régi magyar alkotmány tanulmányozásának mind elméleti, mind gyakorlati szempontokból tulajdonitunk. Magyarország alkotmánya ugyanis, daczára azon nagymérvü átalakitásoknak, melyeket rajta az ujabb kor eszközlött, mind máig nem szünt meg *történeti* alkotmány lenni.

Nagyon felületes gondolkodás, közjogi járatlanság jeleire mutatna az, ki az 1848-iki és azt követő törvényeinkről azt vélné, hogy ezek a régi alkotásokat, intézményeket felforgatták és azokat oly gyökeresen átalakitották, miszerint ez által a nemzeti mult nagyszerü közjogi alkatai, magas elvei, megszüntek a magyar alkotmányosság alkatelemei lenni. Koránt sem! A 48-iki törvények semmikép sem hasonlithatók azon

chartákhoz, melyek Európa legtöbb államaiban létrejöttek, melyek a históriai alkotmányfejlődéstől eltérőleg és a mult intézményeire való tekintet nélkül egy okmányba szoritották össze az alkotmányos létel viszonyait igazgató szabályzatokat.

A 48-iki törvények jelleme nem egyéb, mint az ősi magyar alkotmány alakzatainak tovább fejlesztése, a kor viszonyainak megfelelő módositása, tehát nem megsemmisitése e nemzet 48 előtti egész közjogának.

Azon intézmények, melyeket az 1848-iki év a régiek helyébe ültetett, nem idegen ültetvények, nem messze vidékekről behozott magok termékei, — hanem jobbára e nemzet ősi elveinek talajában csirázó s immár terebélyesebb, tökélyesebb alakban mutatkozó alkotványok.

A nemzeti függetlenségnek, a kormányzati felelősségnek, a közös teherviselésnek, a jogegyenlőségnek, az egész nemzetet átkaroló képviseletnek, a szabad királyi városok függetlenitésének, az erdélyi uniónak, a vallásegyenjoguságnak, az átalános hadkötelezettségnek, melyet az 1848-iki törvények a nemzetőrség alakjában, az 1868-iki véderő törvény pedig viszonyainknak megfelelőbb idomzatokban életre hozott, mindezen nagy ujabb vívmányoknak eszméje: ugy az 1867-iki törvényekből kisugárzó „*nil de nobis, sine nobis*“ — elve nem ismeretlenek e nemzet régi törvényeiben, szokásában, közjogi alakzataiban. Ezen eszmék időnként föl-föl ébredtek, de a visszaéléseknek felburjánzása és a félszeg helyzet által előidézett ferdeségek, tévedések hatása alatt, csak-

hamar el is tüntek. De a törekvés utánok nem szünt meg, és az 1848. és 1867-ik évben, sarkalva a külső viszonyoknak kedvezőbb alakulatai által is, kitünő módon érvényesült.

Tehát nem az idegen államelméletek cultusa, sem pedig az akkori forradalmi eszmék varázsa nem dictálta ezen törvényeket, nem forradalmi nyomásnak köszönik azok eredetüket. E fogalom: *forradalom*, ismeretlen a magyar alkotmányjog fejlődésésében.

Lehettek és voltak is azok fogalmazására nem kis befolyással a külföldi törvényhozások reformalkotásai, az idők divatosabb eszméi, de azon törvények szelleméből olyannyira kisugárzik a magyar nemzeti érzület ősi tisztaságában, még talán hiányaiban is, — hogy e törvények minden betüje valóban „hús a mi húsunkból, vér a mi vérünkből."

Csalódnak tehát azok, kik azt hiszik, hogy régi alkotmányunk ezen újitások által gyökerében megsemmisíttetett, annyira, hogy annak még tanulmányozása is fölösleges a mai kor reformált nemzedéke számára. — Rövidlátók ők, kik nem veszik tekintetbe azt, hogy alkotmányunknak, miként annak mély itészetü birálója megjegyzé, legkitünőbb jellemvonása — *a folytonosság* [1]) — kik figyelmen kivül hagyják azt, mit alkotmányunkról, annak bizonyára leghivatottabb

[1]) *Wenzel* Gusztáv Magyarország és Erdély 1848 előtti alkotmánya „Budapesti Szemle" XI. k.

commentátora: *Deák Ferencz* mond, midőn azt ekként jellemzi: [1])

„Alkotmányunk *történelmi alkotmány*, nem egyszerre készült, hanem a nemzet életéből fejlett ki s a nemzet szükségeihez s a kor igényeihez képest mind a nemzet jogait, mind a királyi jogokat illetőleg, lényegben és formában időnként változásokon ment keresztül. Vannak újabb törvényeink közt olyanok, melyek nem elvben és lényegben, hanem inkább formában újak, s csak tisztább, határozottabb és rendszeresebb alkalmazását irják körül *a régibb* törvényekben is előforduló elveknek.“

Ezen összefüggést a régibb és ujabb alkotmányalakzatok közt föltüntetni: képezi főleg e közjogi tanulmány tárgyát.

Közjogunk egyik legsarkalatosabb kérdése ugyanis ép az, vajjon mint viszonylanak ősi alkotmányunk közjogi alakzatai azon ujitásokhoz, melyeket az 1848-iki és 1867-iki törvényeink teremtettek? — e kérdés pedig mind maig nem részesült kellő méltatásban.

Nagy kiterjedésü politikai irodalom jött létre ugyan a legutóbbi időben, de ez nem taglalt olyas kérdéseket, melyek a pillanatnyi pártérdek napi hullámzásain kivül estek. — Ezen politikai irodalomtól hiába vártuk, hogy oly kérdések iránt, melyek a jövő „függő kérdései“-hez semmi vonatkozást sem tüntettek elő,

---

[1]) Közjogi és jogtörténelmi észrevételek Lustkandl munkájára „Budapesti Szemle.“ Új folyam. I. 78—79 ll.

bővebb tudomást, a közönségnek körülményesebb tájékozást szerezzen.

De az áradt víz, medrébe visszavonult, a tajtékzó habok elmosódtak, a figyelmes vizsgáló pedig valahára tisztán, elfogulatlanúl mondhat itéletet oly tárgyak iránt, melyek a napi vitakérdések ködös légköréből a tudományos kritika magaslatára emelkedtek.

E fontos kérdések megfejtéséhez szolgáljon adalékul e közjogi tanulmány, eredetileg *pályanyertes munka ez*, mely a m. k. tudományegyetem által a Pasquich-díjjal jutalmaztatott; de a pályamünek adatai itt-ott meg vannak bővitve, szövege is átalakitva.

Az 1848 előtti korszak törvényeiből, politikai iróiból, történeti és közjogi emlékeiből, a régi országgyüléseknek részint kinyomatott, részint csak kéziratban fekvő naplóiból és irásaiból közlendő adataim s azokra épített elmélkedéseim, részletesen fel fogják tüntetni a történeti és logikai, imént emlitett *összefüggést*, alkotmányunk ujabb és régibb alakzatai közt, megismertetnek az 1848-ban érvényesült nemzeti törekvések történetével és e törekvések régiségének, szakadatlanságának kimutatásában, legerősebb czáfolata is lesz azon irányzatos vádaknak, melyek 1848-iki törvényhozásunknak a *rögtönzést* vetik szemére.

Ezen összefüggésnek világos feltüntetése lévén czélom, természetesen azon *ellentétek* éles hangsulyozását, melyek 1848 előtti és mai alkotmányalakzataink közt fellelhetők, másra kelle hagynom. Ezt figyelmen kivül hagyva, e tanulmány ellen azon váddal lehetne föllépni,

hogy azon elvi ellentéteket nem eléggé élesen emeli ki. De ha müvem ezen itt jelzett irányzata kegyesen tekintetbe vétetik, úgy e vád is el fog esni. Mert akkor, midőn az összefüggést a régi és az uj közt, az idők lánczszemeinek kapcsolatát feltüntetem, midőn kimutatom, hogy az 1848. alkotások nemzetünk közjogi multjában csiráztak, hogy sok eszméjük alkotmányos életünkön századokon át keresztül huzódott, hogy régi alkotmányunknak általán véve nem ellentétes, hanem csak fejlettebb alakzatait képezik; midőn végtére igazolom azt, hogy régi alkotmányunknak lényege még ma is fennáll, s modern alkotmányosságunk szegletköveit képezi, úgy ezzel ép annak bizonyitgatását vállaltam magamra, hogy elvi ellentét a kettő közt, ha itt ott létezik is, valójában csak igen kevés van.

Áttérve az 1867-iki törvényekre, czélom kimutatni az e törvény által először világosan formulázott „közös ügyeknek" fejlődését, állapotát, kezelésük módját az 1848 előtti korszakban. Kimutatni azon állapotot, mely ezen napokra nézve *jogilag*, és a mely *tettleg* fennállott; a jogit, mely törvényeink értelmében hazánkat csak teljesen független államnak ismeré, e mellett azonban már e korban is elismert bizonyos vonatkozásokat az egy uralom alatt álló örökös tartományokkal, s főleg a pragmatica sanctióban a védelem és az arra szükséges eszközök közösségét hallgatag megállapitá, s a tettlegest, mely Magyarországot legfőbb államügyeire nézve függésben tünteti fel a bécsi birodalmi hatóságoktól, melyek hatalomkörük szabatos megálla-

pitása hiányában, nemcsak a szorosabb értelemben vett birodalmi közös ügyeket, hanem az országos belkormányzat nagy részét is magukhoz ragadták.

E két irányt egymással folytonos küzdelemben, szünet nélküli tusában látandjuk, és ha a helyzet ennek daczára mégis tartható volt s a pragmatica sanctióban megállapitott birodalmi kötelék e folytonos surlódás közepette szét nem bomlott, ennek okait egyedül azon tágkörü jogosítványokban fogjuk feltalálni, melyeket régi alkotmányunk a hadügyek kormányzása és a közjövedelmek felelőség nélküli kezelése körül, a királyi hatalomra ruházott. Az 1867-iki törvények ismertetésénél azonnal szemünkbe ötlik, hogy ezek a nemzet jogait azon ügyekre is kiterjeszték, melyeket eddig a királyi hatalom intézett, hogy a birodalom fennállásának követelményei és hazánk közjogi önállóságának igényei közt oly sokáig fennállott ellentéteket eltávoliták, hogy a nemzet befolyását a legfőbb államügyeknek alkotmányos intézésébe, mint a hadügyek, külügyek vezetésébe már nemcsak holt és mint a háromszázados tapasztalás mutatá, végrehajtatlanul maradt törvényszavak, hanem életteljes intézmények által először biztositá.

Előzze meg e tanulmányt az 1848 előtti alkotmánykorszak állapotainak vázolása, melynél a főtekintet azon intézményekre és viszonyokra leend, melyek az 1848-iki és 1867-iki törvények következtén lényeges módosulásokon mentek keresztül.

I.

Visszapillantások
a régi magyar alkotmányra.

1. §.

A királyi hatalom 1848 előtt.

Hosszadalmasak lennénk, ha Magyarország 1848 előtti alkotmányos állapotaira irányzott visszapillantásaink közepette, kiterjeszkednénk az ország alkotmányának, a királyi hatalom, a nemzet jogai, az ország hatóságainak részletes vázolására. Bármely közjog fölvilágositásokat nyujt ezekről s e viszonyokat szabályozó törvényekről. Részletes fejtegetésök már azért sem tartozhatik tárgyunk körébe, mert mi a régi alkotmánynak csak azon sarkalatosabb intézményeit vehetjük fejtegetésünk kiindulási pontjául, melyek, az 1848-ki és 1867-iki törvényeink által módosulást szenvedtek.

Igy régi alkotmányunk állapotainak vázolásánál e szempontból kiindulva, csak is néhány töredékes adat és nézet fölsorolására szoritkozhatunk.

Vázlatainkat a királyi hatalom 1848 előtti állásának ismertetésével kezdjük.

Magyarország monarchiai kormányformája kezdettől fogva, nagy hatalmat adott a *király* kezébe. A királyi felséget 1848 előtt nem csak a törvényhozói, végrehajtói és biró hatalom körül még ma is birt terjedelmes jogositványok illették, hanem ennél még kiterjedtebb jogok, névszerint az országos jövedelmek több ága körül, melyek tekintetében az 1848 év lényeges újitásokat hozott be. Addig ugyanis, mig törvényhozásunk nem birt az ország valamennyi közjövedelmei körül a megajánlásnak, az ellenőrzésnek, a hovaforditás meghatárzásának jogaival, addig a kir. felség felelőség nélküli kormánya által intézkedett ezek nagy része fölött. Ámbár pedig az 1791 iki 19-ik t. c. ősi törvényeink szellemében is [1]) — elrendeli, hogy az ország

[1]) L. 1471 (VII. 12.) Item, quod nos, de caetero, nullam dicam sive taxam (praectarquam lucrum Camarae) generaliter a Regnicolis, propter aliquam causam exigamus, aut exigere faciamus praeter voluntatem eorum et consensum. A megadóztatásnak ezen egyszerü alapelve tehát nálunk is azon alkotmányos elv volt, hogy a rendeket csak is úgy lehet megadóztatni, ha ebbe beleegyeznek. Ezen elv, mely a külföldön Angolhonban, Francziaországban ekként fejeztetett ki „ne adóztasd azt, ki nem akar (*n'impose qui ne veut*) mindenütt az alkotmányosság vezérszabályának tekintetett, Francziaországban az *états generaux* gyakorolták e jogot, de a rendek itt már VII. Károlynak megadták azon jogot, hogy beleegyezésük nélkül az országra általános adót vessen ki, ez által a sűrü visszaélések azon magvait hintették el, melyekben már benn rejlett a régi királyság bukásának csirája. (Tocqueville L'ancien régime et la revolution Liv. X. chap.) Őseink ezen elv sértetlen fen-

bármely nemü adóját csak az országgyülésen lehet követelni, és a katonaság fentartására rendelt adó menynyisége, országgyülésről országgyülésre fog megszavaztatni, — mind e mellett a király az országos jövedelmek tekintetében fölöttébb kiterjedt jogokkal birt. Nem csak azért, mert a közjövedelmek nem egy ága, név szerint: a koronai és kamarai javadalmak, királyi haszonvételek (harminczad, só), bánya, póstajövedék, a királyi városok adója egyenesen a *királyi jövedelmek* körébe soroztattak, melyekre nézve a király kezeit még az országgyülési megajánlás sem korlátozá, hanem mivel még az országgyülésen megszavazott adók és segélypénzek hova forditása tekintetében sem tartozott kormánya *semmi felelősséggel;* az országgyülés csak az adó- és ujonczmegajánlás jogát birta a törvényben, az életben gyakran még e jogait sem lehetett gyakorolnia. Különben tévedne, ki azt vélné, hogy a királyi jogkör határvonalai — úgy pénzügyi, mint egyébb tekintetben — 1848 előtt szigoruan körülirva voltak. Korántsem, mert a királyi jogok terjedelme iránt nem egyszer vitakérdés támadt, igy. p. o. a harminczad, a sóügy körül, melyeket némelyek egészen a király jogkörébe helyezvén, minden alkotmányos befolyást jövedelmüknek megállapitására, kezelésére csak a királyi jóakaratnak tulajdonitottak.

---

tartása felett mindvégig aggályosan örködtek és a 48-iki és 67-iki törvények ennek, mint kimutatni fogjuk, még nagyobb elismerést szereztek.

De szintén oly vitaszerűk voltak a királyi felségnek a végrehajtó hatalom körül birt egyéb jogai is. Elvi határvonalakat, melyek a törvényhozás jogait a kormány jogaitól elkülönitik, melyek meghatározzák, hogy melyik intézkedés való a törvényhozás és melyik a végrehajtó hatalom körébe? alig találhatunk ősi alkotmányunkban. A királyi hatalmat szigorún véve csak egy tekintet korlátozá: hogy tudniillik a végrehajtó hatalmat csak *is a törvénynek értelmében* lehetett gyakorolnia [1]. De azon illetőségnek határa szabatosan körülírva nem volt. A királyi hatalom rendelkezésének körébe vonta a közigazgatási, törvénykezési, kincstári közegeknek, a közoktatás rendjének megállapitását, még oly kérdések körül is, melyek beható fontossága megkivánta volna, hogy azokról az országgyülés intézkedjék.

Igy 1848 előtti alkotmányunkban a királyi hatalmat igen kiterjedt jogkörrel látjuk felruházva, melyek annál súlyosabbak voltak, mivel a hatóságok, melyek által a király e jogait gyakorlá, nem voltak felelősek a nemzetnek, annak képviseletének.

1848 előtt ugyan is alkotmányunkban azon elméleti megkülönböztetések nyomait alig találhatnók fel, melyek *a király s a kormány* tevékenységi körét két külön dolognak tartják, és mig az elsőt, — az angol közjogi elmélet nyomán azt állitván róla, hogy sohasem

---

[1]) 1791. 12.

hibázhatik, s a felelősségen kívül helyezik, addig utóbbit, mely a végrehajtást tényleg viszi, a nemzeti képviselet előtt felelőssé teszik. Ezen ismert elv az, melyet Thiers ezen tételben formulázott: „Le roi régne et ne gouverne pas.“

1848 előtti alkotmányunkban ellenben ily, most igen természetesnek látszó, szétválasztás nem létezett. Az imént idézett tétellel szemben alkotmányunk azt tartá, hogy *nem csak az uralkodás*, hanem a *kormányzat* is megilleti a királyt.

Kitünik ez az 1723. 2. 7. §. *regendam* et *gubernandam* szavaiból.

Ekként a kormányhatóságok nem voltak a szó sajátos értelmében nemzeti kormánynak nevezhetők, nem voltak egyebek mint *udvari* tisztségek, melyekre a király rábizta ezen, sajátkép őt illető jogoknak kezelését. És ép e körülményben rejlik annyi viszásságnak, félszegségnek kútfeje. A régi kormányhatóságoknak már természete azt hozta magával, hogy felelőtlenek legyenek, miután az ő müködésükben jogilag a király munkált, eljárásukat a királynak feleletre nem vonható tekintélye fedezte. — Szó sem volt arról, hogy a végrehajtó hatalomra a nemzet képviselete is befolyással legyen, hogy elemei a nemzeti képviselet kifolyásának köszönjék eredetüket; egyszerüen a király kizárólagos végrehajtó hatalmának delegatusai voltak, melyeket ez, — és csak is ez, — tetszése szerint visszahívhatott.

Voltak ugyan régibb törvényeink, melyek a kor-

mány felelősségét elrendelték. [1]) — Ámde e törvények irott malaszt maradtak, a rendek sohasem gyakorolhatták e jogokat, és nem egy újabb törvényhozás kényszerült a kormány felelőssége tárgyában kivánalmait nyilvánitani.

Régente a királyi hatalom ezen nagy terjedelme könnyen kimagyarázható volt azon patrimoniális jellegű kormányformából, mely a királyi hatalom akkori természetét képezte. A közjogi fejlődés első stadiumában a király nem csak uralkodója, hanem ura volt az országnak, ő az államhatalmak kizárólagos kútfejének tekintetett, a tisztviselők nem az ország, hanem a király szolgáinak *(Ministri Regis)* tartattak.

Ámbár hazánkban már a vérszerződéstől fogva a fejedelmi — később a királyi hatalom — azon nevezetes mérsékléshez volt kötve, hogy „sem ők, sem utódaik uralkodó tanácsából ki ne zárassanak," vagyis hogy a főhatalom bizonyos irányokban való gyakorlása a nemzet hozzájárulásától föltételeztetett; még sem láttuk azt, hogy a nemzet ezen joga biztos érvényesitését a czélnak megfelelőbb gyakorlati biztositékok által elérte volna, úgy mint Anglia, mely még a XVII. században megtartván a régi királyi tisztviselőket, azokat felelősség alá vetette, mi által éles és gyakorlati megkülönböztetést tett a király és kormány között, elsőről azt tartván hogy „sohasem hibázhatik" hogy „mindig gyámság alatt van" stb., míg utóbbit a parla-

---

1) L. erről alább az 5. §-ban.

mentnak felelőssé tevén, s a régi királyi és udvari tisztségeket valódi nemzethivatalokká alakitá át.

Nem a nemzeten múlt, hogy ezen átalakulás már régen véghez nem ment, más különös állami viszonyokban rejlő okok voltak azok, melyek gátolták, hogy a végrehajtó hatalom a királytól elkülönítve, egyenesen a nemzet és képviselete ellenőrzése alá helyeztessék.

Felelős kormány fennállásának első kelléke ugyanis abban áll, hogy az, egész szervezetére, ügykörére, teendőire nézve függetlenül, beavatkozás nélkül kezelje az ország egész kormányzatát, hogy teendőibe más hatóságnak *beleszólása ne legyen*; hogy tisztán lássa azon hatáskört, mely alája van rendelve. Ezen kellékek egyikét sem birták pedig 1848. előtti központi hatóságaink.

Törvényeink ugyan nyiltan kimondák: „hogy Magyarország kapcsolt részeivel szabad ország s kormányzatának egész törvényes alakzatára nézve ide véve minden hivatalait, (dicasteriumait) független, azaz semmi más országtól vagy néptől nem függő, hanem tulajdon önállással és alkotmánynyal biró, saját törvényei és szokásai szerint, nem pedig más tartományok mintájára kormányzandó és igazgatandó“ [1]), a királyi hitlevelek ugyanezt biztositák, mégis a törvények kivetelményei a valóságban teljesen és egészben soha életbe nem léptek.

Mióta Magyarország az austriai ház alá került,

[1]) 1687. 2, 1715. 3, 1723. 2, 3, és főleg az 1791. 10.

és főleg a mióta a pragmatica sanctiónak nevezett 1723. 1. és 2-ik törv. cz. a magyar korona tartományai és az austriai örököstartományok között a közös uralkodó személye által addig tényleg fennálló kapcsolatot az elválhatlan és megoszthatlan együttbirtoklás elvének alaptörvénybe igtatása által, közjogunk sarkelvévé váltóztatá, ezen közös és együttes birtoklás és védelem elvének kimondásában hallgatag az is benn volt, hogy léteznek a kormányzati tevékenység körében oly teendők, *melyek fölött Magyarország egyedül nem intézkedhetik*, melyek tekintetében a kizárólagos intézkedési jog sem a magyar országgyülést, sem azon kormányt nem illetheti meg, mely egyes egyedül csak a magyar országgyülésnek lenne felelős.

Mit tett a magyar közjog ezen súlyos és megfejthetlennek látszó helyzetben? *A királynál meghagyta a legfontosabb pénzügyi, hadügyi jogositványokat*, mert a kényszerű helyzet megakadályozá, hogy azok egy, az országgyülés felelősségnek alávetendő és a királyi felségtől elkülönitett, nemzeti kormány alá rendeltessenek.

Innét magyarázhatni ki azon tág hatáskört, mely a királyt az országos közjövedelmek legtöbb ága tekintetében megillette, [1]) innét azon terjedelmes jogositvá-

---

1) Előttünk fekszik egy *Fényes* által szerkesztett kimutatás az ország bevételei, s kiadásairól 1823-ból. A bevételek föösszege 31,103256 ft., ebből mindössze csak a 4,395, 244 frtnyi hadi adó *függött az országgyülés megajánlásától*, a többi bevételek és az azok-

nyok, melyekkel a korona a hadügyek igazgatása tekintetében felruházva volt, *vagyis az úgy nevezett jus armorumot.* Ez utóbbi tekintetben is, közjogunk a királynak a legtágabb hatáskört biztositotta.

Midőn az 1715. 8. tcz. az állandó katonaságot behozta, őseink nem gondoskodtak oly módozatokról, melyek által a nemzetnek az őt megillető befolyás a hadsereg igazgatására biztosítva lett volna, az egyetlen biztositék, melyet törvényileg kikötöttek, abból állott, hogy a hadseregre megkivántató adók és segélypénzek ügye országgyülésileg legyen tárgyalandó. Az országgyülés jogához tartozott e szerint az állitandó katonaujonczok mennyiségének, kiállitásuk módjának meghatározása és önkénytes katonabeli felajánlások tétele [1].

A hadsereg szervezetére vonatkozó 1751-iki *regulamentum militare*, az országgyülésen kivül hozatott be, a magyar ezredek a bécsi főhadi tanács (*consilium bellicum*) vezénylete mellett osztrák tábornokok által igazoltattak, a magyar helytartótanács csak is annyiban birt csekély befolyással a hadsereg igazgatására, a mennyiben mellé III. Károly alatt, tartományi főbiztosság kapcsoltatott, mely a főhadi tanácscsal egyetértésben a katonai igazgatásnak egy csekély ága, úgy

való rendelkezés — a királyi kormányt illette felelősség, számadási kötelezettség nélkül. A kiadások közt ily czímeket találhatunk: küldemény a bécsi központi pénztárakba 7.210,000 ft. az állam adósság Magyarországban fizetendő kamataira 1,090,000 ft.

[1]) 1741. 63, 1792. 6, 1802. 1, 1807. 1, 1830 7, 1840. 2.

mint a katonaság felosztása, beszállásolása, élelmezése felett őrködött [1]).

Alább még bővebben fogjuk kimutatni, hogy az 1848 előtti központi főhatóságok, az udvari kanczellária, a helytartótanács, az udvari kamara, melyek által a főhatalom jogait gyakorlá, e viszonyok kényszere folytán a törvény világos szavai ellenére a császári hatóságok, semmi törvény által nem igazolható beavatkozásának tényleg ki voltak téve.

Mindezekből láttuk, hogy régi alkotmányunkban a királyi hatalomnak mily nagy hatásköre volt az igazgatás minden ágában, láttuk azon indokokat is, melyek e hatalomkör föntartását a legutóbbi időkig szükségessé tették és gátolták azt, hogy a teendők felelős kormány kezébe átmenjenek.

2. §.

A nemzet különböző osztályai és politikai jogaik e korszakban.

A középkori alkotmányoknak egyik legjellemzőbb ismérve, hogy az egyént, mint ilyent, az állam nem ismerte, az egyén csak azon testületben ismertetett el, melyhez tartozott, és csak ezen testület közvetítésével jött érintkezésbe az állammal. Igy látjuk ezt a régi Magyarországban is[2]). Habár hazánk régi alkotmánya

1) *Horváth* Milhály Magyarország Tört, V. 196. l.

2) Hazánkra is illenek e tekintetben *Tocqueville* szavai

e szónak a tudományban bevett értelme szerint *rendi* alkotmánynak nem nevezhető [1]), miután a karok és rendek által alkotott országgyülés nem az ottani volt rendeket, hanem az egész nemzetet képviselte. E tekintetben joggal mondhatjuk, hogy az egész országot átkaroló *népképviseletnek* nyomaira találunk régibb országgyüléseinken. Régi országgyüléseink magokat nem a kiváltságos osztályok gyülésének, hanem az ország képviseletének tekintették [2]).

A közjogi értelemben vett nemzetet a négy országos rend képezte: egyházi főurak; világi főurak; a nemesek; szabad királyi városok, — ezen utóbbiak testületileg véve — élnek a nemesi szabadságokkal. Mindezek *egyenlően* vettek részt a törvényhozásban, földeiket *egyenlő* joggal valódi sajátul bírták, kivételi és mentességi előjoguk *egyenlő* volt, és mindannyian a szent

---

(L'ancien régime et la revolution IX. chap.): atyáink nem ismerték e szót „*individualismus*“, melyet mi saját használatunkra alkottunk; miután, az ő idejükben egyetlen egyén sem volt, mely valamely csoportozathoz nem tartozott, és magát egyedül állónak tekinthette volna; de az ezer apró csoportok mindenike, melyekből a franczia társadalom állott, jobbára csak magára gondolt. Ez, ha úgy szabad kifejeznem, egy neme volt a *collectiv individualismusnak*, mely a kedélyeket előkészitette az általunk ismert individualismusra.

[1]) L *Wenzel*: Magy. és Erdély 1848 elötti alkotmánya. Budapesti szemle VI. k. 341. l.

[2]) „Nos Praelati nec non Electi Nobiles Regni Ungariae, in praesenti Conventione Budensi congregati, *totum idem Regnum Ungariae repraesentantes*“ igy szól az 1474-iki törvényeknek bevezetése. Lásd *Korbuly* J. Magyarország közjoga Pest 1871. 285. l.

korona tagjainak tekintettek, köztük csak méltóság tekintetében volt különbség [1]).

Midőn azon egyenlőségre tekintünk, mely a négy országos rend jogállapotán észrevehető, ha tekintetbe vesszük, hogy ily egyenlő jogokat és terheket az államéletben részesedő rendek között másutt,—talán Angliát kivéve — hiába keresnénk, úgy el kell ismernünk, hogy a *jogegyenlőséget* tekintve, hazai alkotmányunk a mult évszázadokban bizonyos tekintetben, bárcsak viszonylag véve, messzebb állt a szárazföld más országainál, és hogy ezen állapotban a későbbi jogegyenlőség némi csiráit találhatjuk fel.

Vessünk egy pillantást ezen országos rendek állapotára.

A főpapi rendet közjogunk kezdettől fogva kiváló díszben részesité, a törvényhozásban részelteté, sőt a birói hatalomra is befolyást engedett neki, közjogunk e tekintetben főleg azt tartván szem előtt, hogy Magyarország apostoli állam, melynek szervezetében tehát az egyházi rend számára kiváló szerep juttatandó.

Az országnagyok sorában az ország zászlósait (Barones Regni) és a tulajdonképeni főrendeket találjuk. Elsők közt látjuk a *nádort*, kinek jogkörét az 1485-iki nádori czikkelyek és későbbi törvények sza-

---

[1]) Verbőczy p. I. t. 9. *Una eiusdemque* libertatis praerogativa semper muniuntur.

I. 2. Omnes Domini, Praelati et Ecclesiarum Rectores ac Barones et caeteri Magnates, atque nobiles et Proceres huius Reg-

bályozták,[1]) közjogunk őt a király törvényes helytartójává tette távollétében, az ország és király közt meghasonlás esetében közbenjáróvá, a főrendiház, helytartótanács, a hétszemélyes tábla elnökévé, így mind a törvényhozói, mind a végrehajtói és birói hatalom részesévé.

A zászlós urak közt a második helyet az *országbiró* foglalta el,—az ország egyik nagy birája, a hétszemélyes táblának, m. k. helytartó tanácsnak, és a főrendi táblának a nádor távollétében elnöke; követte őt a *horvátországi bán* Horvát-, Dalmát- és Tótországon a közigazgatási és birói hatóságok főnöke; utána jött a *tárnok*-mester a tárnokszéknek, melyen a tárnoki törvényhatóság alatti városok föllebbvitt ügyei elintéztetnek, feje, a főrendi, hétszemélyes táblának és helytartó tanácsnak a nádor és országbiró távollétében elnöke volt. Ezek után jött a zászlós urak sorában a pozsonyi gróf, két koronaőr, a főispánok és a fiumei kormányzó, — az országnagyok második részét azok képezték, kik a királyi felségtől herczegi, grófi,

---

ni Hungariae ratione libertatis et bonorum temporalium *una, eademque* libertatis, exemptionis et immunitatis praerogativa gaudent, nec habet Dominorum aliquis *maius* nec *nobilis quiquam minus de libertate*. Hinc etiam *una eademque* lege et consvetudine ac *uno et eodem* juridico processu in judiciis utuntur, homagiorum duntaxat quantitas variatur.

[1]) A nádori hivatalról több jeles monographia jelent meg, a legujabb *Frankl Vilmosé*. A nádori és országbirói hivatal eredete s hatásköre.

vagy bárói czimet kaptak. Ezek személyenkint birtak ülés- és szavazati joggal a főrendi táblánál és ha személyesen meg nem jelentek, valamint özvegyeik is, külön követeket tartoztak küldeni, kiknek helyük 1848-ig az alsó táblán volt.

A nemzetnek politikai zömét a harmadik rend — a nemesi rend képezte, ennek szabadalmai alapját és kútfejét képezték a többi rendek szabadalmainak is. A nemesség sarkalatos szabadságai az aranybullán alapultak és Verbőczy hires I. 9. szerint négy rendbeliek: 1) a nemesek, ha csak előbb idézve, vagy perbe híva s a törvénykezési rend utján marasztalva nincsenek, senkitől le nem tartóztathatók; 2) csak a törvényes fejedelem alatt állanak, de még ez sem háborithat meg senkit a maga személyében, vagyonában; 3) törvényes jogaikat s földbirtokaik határain belül fekvő minden jövedelmeiket szabadon élvezhetik, és minden föltételes, szolgaságtól, adó-, vám- és harminczad fizetésétől mentek, csupán az ország védelmére katonáskodni köteleztetnek; 4) az arany bullában emlitett ellentállási jogot gyakorolhatták.

Ha a nemesi szabadságokra tekintünk, úgy azt látjuk, hogy a köztehermentességet és már az 1687. 4 t. cz. által eltörlött ellentállási jogot kivéve, semmi sincs, mi az egyéni és közszabadsággal ellentétben állana; a hiány csak abban állott, hogy régi közjogunk az állampolgároknak csak is *csekélyebb* részére szoritá e szabadságokat és az 1848-iki törvényeknek legszebb

érdeme épen abban áll, hogy ezeket az egész nemzetre, a honpolgárok minden osztályára kiterjesztették.

Még a köztehermentesség sem tünik fel oly igazságtalan szinben, ha figyelembe veszszük, hogy törvényeink a kivételes kedvezményekben részesitett osztályra más tekintetben nagy terheket róttak.

Igy kötelességük volt a hon védelmére, ha a nemesi fölkelés elrendeltetett, fegyvert fogni; az országgyülésre előbb személyesen, később követek által megjelenni, a megyékben pedig, a mely hivatalra megválasztattak, azokat elfogadni, e két utóbbi kötelesség aluli vonakodás birságot vonván maga után.

Igy régi közjogunk, ha a közteherviselés tekintetében egyrészről kivételes előnyöket biztositott a nemesség számára, úgy ennek fejében a közügyekben való ingyenes munkásságát vette igénybe; vajha már előbb utánozta volna Anglia példáját, mely megmutatta, hogy az aristocratia úgy is nagy befolyást gyakorolhat a közügyekre, úgy is biztosithatja politikai sulyát, ha nincsen oly külső törvény, mely neki egyes közterhek tekintetében kivételes állást nyujtana.

Az angol közjog nem ismert exemtiókat a közadók alól, de nem ismer oly törvényeket sem, melyek az aristocratiát törvényes kötelességei teljesitésére birság által köteleznék.

Az országos rendek köz legutolsó helyen állottak *a szabad királyi városok.* Oly helyi községek voltak ezek, melyek a király által a magán földesúri hatóság alól kivétetve, egyedül alatta állottak, ezért a „szabad

királyi városok adója" czímén ismeretes illetékekkel tartoztak a korona javaihoz járulni. Közigazgatási, polgári és büntetőjogi hatósággal voltak felruházva, földeiket valódi sajátul birták, a nemességgel hasonló jogkedvezményekkel élhettek, [1]) ámde e jogok és egyébb mentességek csak az egész várost, és nem annak egyes polgárát illették, azért szokás volt mondani, hogy minden város egy maga tesz ki egy nemest.

Fontosabb és érdekesebb közjogi fejlődésünk figyelmes vizsgálójára nézve azon viszontagságok története, melyeken a szabad királyi városok legfontosabb politikai joguk — *országgyülési szavazatjoguk* tekintetében átmentek.

A városok törvényhozási részvéte országgyüléseinken nem az újkorban született. Mint tudós Bartal commentárjaiban kimutatja, e részvétel nyomai még az Árpádok alatt, nevezetesen III. Endre 1298-iki végzeményében föltalálhatók [2]). Zsigmond őket 1405-ben meghítta az országgyülésre. A szabad királyi városok úgy látszik éltek e joggal és egyenként bírtak szavazati jogot, míg e külön szavazati jogból együttes szavazati jog vált. E különös tüneménynek úgy adják indokát, hogy a szabad királyi városok követei az országgyülésen tárgyalt ügyek iránt kevés érdekeltséget mutattak, és rendesen hozzájárulásokat egyhangu „Ita est" vagy „Accedimus" fölkiáltásával jelenték ki; igy

[1]) 1618. 6, 1649. 18, 1655. 84.

[2]) Bartal: Commentarii ad hist. status jurisque Hung. II. 211. l.

ezen közönynek természetes következése volt, hogy singulativ szavazataik szokás folytán „votum collectivum"-má apadtak.[1])

Tény, hogy a nemesi rend országgyüléseinken nem viseltetett különös jó indulattal a városok iránt, még pedig két okból; először, mivel német ajkuak voltak, és úgy a bécsi kormány terveihez inkább simulni látszottak, másodszor mivel a kamarától igen nagy függésben állottak, és az tartatott felőlök: „quod sint peculia regia." Az 1848-iki törvények megszüntették azon függési viszonyt, melyben a szabad királyi városok kormányzati ügyeikben a helytartótanácshoz, gazdasági tekintetben pedig a királyi kamarához állottak, de addig, míg e viszony fennállt, azon időben, midőn a külföldön a fejedelmi hatalom a városokra támaszkodva sikerrel küzdött a nemesség, és ennek legyőzésével az alkotmány ellen, őseink nem zárhatták be szemeiket e tapasztalatok előtt. Ezen körülményekből látszik kimagyarázhatónak országgyüléseink mostoha gondoskodása ezek iránt, és ha olvassuk, hogy az 1687. 17. több város felszabaditása ellen tiltakozott, kivéve ha ő felsége nagy érdemek és a közjó tekintetéből ezen kegyelmére egyiket-másikat a törvény által méltatná,[2]) úgy ezen, az előadott körülményeket számba véve, nem ütközhetünk meg. Hogy emez aggályok a

---

[1]) Igy magyarázza ki ezt Bárándy: „Ungarns Zustände" Pressburg 1847.

[2]) A törvény e rendelkezés indokául azt hozza fel: Quan-

szabad városok iránt a legújabb időben sem szűntek meg, megmutatják azon viták is, melyek az 1847-iki országgyülésen a sz. kir. városok politikai rendezésének kérdésénél fölmerültek.

A szabad királyi városok által képviselt negyedik rendhez tartoztak még az országgyülési joggal felruházott szabad kerületek is, ú. m. a Jász-kun, Hajdukerület (1741. 9.), Fiume és Buccari (1807. 4. és 27.)

Vessünk egy futólagos pillantást ezek után azon osztályok állapotára, melyeket régi törvényhozásunk a közjogokban nem részesített, melyeket közönségesen a *misera plebs* elnevezésbe foglalt össze.

A nemesi szabadságok arany levele, az arany bulla, nem egyedül a nemes osztályoknak adatott, mert nyilván mondja, hogy megerősíti a nemeseknek és egyéb honlakosoknak (aliis hominibus Regni Nostri) a sz. István által adott szabadságokat; rendelkezései is arra mutatnak, hogy nagy tekintetet fordított a jobbágy állapot javitására [1]). Az arany bullát az angol magna chartához szokták hasonlítani, a fő és talán egyedül lényeges különbség, mely a kettő közt található, az angol bulla azon záradékában áll, hogy a szabadságokat, melyeket a király hűbérurainak enged, ezek ismét hűbéreseiknek engedélyezzék [2]).

---

doquidem numerus Liberarum Regiarumque Civitatum in tantum auctus sit, ut idem quartus status caeteros non solum adaequaret verum fors etiam *superaret*.

[1]) Például a 13, 14, 17, 19. czikkelyek.

[2]) Az angol 1225-iki magna charta ezen a jogegyenlőségre

Alkotmányunknak nem tartozott fényes oldalai közé ezen osztályok állapota, még kevesbé az, hogy terheik idővel nem csökkentek, hanem a nemesség még e század elejéig azon volt, hogy saját jogait tágitsa [1]).

Látjuk hogy a vegyes korszakban a nem-nemesi osztályoknak fontos közjogaik voltak, pl. a vármegyei gyülésekben való részvéte, míg a Habsburg-korszakban a vármegyék többé nem mint az összes népnek democrat képviselete, hanem mint a nemességnek elsánczolt bástyái szerepelnek.

A Habsburgkorszak alatt különösen a XVIII. század folytán egy sajátságos tüneménynek vagyunk tanúi. A fejedelmek Európa legtöbb államaiban az által biztositák magoknak a győzelmet a nemesi olygarchia fölött, hogy a polgári osztályt pártfogásba vették, nálunk nem annyira a városi rend által igyekeztek fejedelmeink a nemességet, hogy úgy mondjuk, sarokba szoritani, hanem a jogosítlan, földhöz kötött jobbágy osztály pártolása, annak emelése által; az alkotmányt a leggyengébb pontból akarván kiforgatni.

Gr. *Cziráky Antal* [2]) a jobbágy osztály állapotá-

---

oly fontos záradéka ekként hangzik: Omnes autem istas consvetudines praedictas et libertates, quas concessimus in Regno nostro tenendas, quantum ad nos pertinet erga nostros, omnes de regno nostro observent, quantum ad se pertinet, erga suos.

[1]) L. Bottka Tivadar tanulmányait a régi vármegyék szervezetéről Buda-pesti szemle.

[2]) *Gr. Cziráky Antal* Conspectus Juris Publici Regn. Hung. ad annum rennae 1851. 1848. 213 l.

nak javulását a rendes katonaság behozatalától származtatja, pedig épen ennek behozatalánál a főfélszegség abban állott, hogy a nemesség annak terheit pusztán ezen osztályra hárítá, a személyes fölkelési kötelesség teljesitéséhez szítván tovább is; — s ezóta a nemesi mentességeknek már azon szépítését sem lehet felhozni, hogy a mentességi jogok egyenértéke a katonáskodásban rejlik.

Azon kedvezmény, melyet gr. Cziráky említ, csak abban áll, hogy a jobbágyi tartozások az *úrbér* behozatala által határozott normára, — szabályra vezettettek vissza. Az első volt a tótországi (Urbarium Sclavonicum), melyet III. Károly kiadott, következett erre a magyar úrbér, melyet előbb Mária-Terézia több izben országgyűlésen sürgetett, de mivel ott törvénynyé nem vált, 1767-ben rendeletkép kihirdette és királyi biztosok által végrehajtatta. Az 1790-iki és következő országgyűlések e rendeleteket a jövőig meghagyták, 1836-ban törvény szabályozta e tartozásokat; így e viszony súlya valahogy enyhült és a szabad költözés is, melyet 1514-ben a Dózsa-féle lázadás elfojtása után elvesztettek, e törvény által helyreállíttatott, de még ezután is fönmaradt a földesúri hatalom, melynél fogva a földesúr jobbágyainak törvényes birája volt, nem csak peres dolgokban, hanem kisebb, különösen az úrbér elleni vétségekben; [1]) az úri hatóságnak nemcsak az egyes jobbágyokra, hanem azok összeségére a *közsé-*

---

[1]) 1781. 35 §. 2.

gekre is nagy befolyása volt, mert a földesúr patriarchalis feje volt ezeknek, a közadók kivetéséhez, a községi igazgatáshoz, gazdálkodáshoz szava és befolyása levén[1]).

És ezen nem nemesi osztály viselte majdnem egyedűl a közterheket. Vessünk csak pillantást azon terhekre, melyeket a jobbágyoknak viselni kellett. Földes ura iránti terhes pénzbeli, kézi és igavonó marhákkal való szolgálatain kivül ő adózott egyedűl a vármegyei házi pénztárhoz, a papságnak tizedet fizetett, a katonai szolgálat terhén kivül őt sujtotta a hadiadó, a katonai elszállásolás, valamint a hadsereg szolgálatára való természetbeli szolgáltatások terhét is viselte. 1790-től 1848-ig az adóköteles nép *366 millió forintot fizetett*; mig a nemesség mindössze csak 68 millió subsidiumot adott a természetbeli szolgáltatásokkal együtt.

A nemesség méltányos gondolkozásu fölvilágosultjai e terheket már régibb idő óta általánosítani sürgették; azonban e törekvések hajótörést szenvedtek azon korszakban, melynek jelszava volt: „obvallare constitutionem!“ és pedig úgy alulról mint felülről. A jobbágyok e korszak végén ugyan már jobb bánásmódban részesittettek, és igaza lehet Czirákynak, ki azt mondja [2]), hogy „nyugodt lélekkel tekintve helyzetüket, látni fogjuk, miszerint ők ép úgy mint a szabad

---

[1]) 1836. 9.

[2]) Conspec. Juris. publ. 218. l. A jobbágyok helyzetéről irtak Pauly, Csausanszky és főleg Berzeviczy: De conditione Rusticorum in Hungaria.

emberek és a haza valódi fiai, a törvények és a fejedelem oltalma alatt állanak," — de helyzetük kivételes jogképességük megszorított terheik igaztalanok voltak, mig mindennek az 1848 év véget vetett.

Az országos rendek legfőbb joga *az országgyüléseken való részvétel volt*. A rendeknek a törvényhozásban való részvételi joga őket ugyanis nem egyenként illette meg, [1]) hanem úgy, ha törvényes módon az országgyülésen megjelentek (legitime ad Comitia confluentibus, miként ezt az 1790. 91-iki 12. t. cz. kifejezi). Nem lehet itt régi országgyüléseink eredetét, a két tábla különválását, az egyes rendek szavazat jogának történetét részletezni.

Őseink az országgyülésekre folytonosan nagy súlyt fektettek, és pedig felfogásuk szerint nem azért, mivel itt nyilt alkalom az országra üdvös törvényeket alkotni, hanem első sorban, mivel ezeket a sérelmek legalkalmasabb óvszereiknek tartották. Az 1715-iki 14-ik törvényczikk nyiltan kimondja, hogy országgyülés mint a sérelmek eltávolitásának üdvös módja, (salutare relevandorum Regni Gravaminum remedium) minden harmadik évben, vagy a szükség szerint, gyakrabban is tartassék. Az angol parlamentek bölcsőkorában is

---

[1]) A nemesség hajdan személyesen jelent meg az országgyülésekre, IV. Béla alatt nyoma van annak, hogy minden vármegyéből a nemesség két — vagy három követet küldött, az 1495. 26. a nemesség fejenkénti meghivását rendeli el, azonban a Habsburg-korszak alatt szabálylyá lett a nemességnek megyei követ által való képviseltetése. *Cziráky* I. m. 377. 378 §.

azt látjuk, hogy hivatásuknak nem annyira a positiv törvényalkotást, mind inkább a sérelmek eltávolitását tartották [1]).

E feladat természetes következménye volt azon folytonos ostromnak, mely az alkotmányt kivülről fenyegettte.

Valóban 1848-iki országgyüléseink müködéséből nem azt tanulhatjuk, miként kell az országot jó, üdvös törvények létrehozásával boldogitani, hanem inkább mint lehet az alkotmány felforgatásával fenyegető nagy veszélyeket tőle eltávolitani.

Az országgyülés két táblából állott: felső és alsó táblából. Amott az egyházi és világi főurak ültek, az utóbbi következő elemekből állott. a) a királyi tábla: b) a kapcsolt részek (Dalmát-, Horvát-, Szlavonország) két követe, c) a káptalanok küldöttei, d) a vármegyéknek két-két követe, e) a szabad kerületek képviselői, f) a szabad királyi városok követei, g) a távollevő főpapok főurak és özvegyeik képviselői.

Az országgyülési tárgyalások módját hosszasabban leirni nem feladatunk, [2]) alább, midőn ezeket öszszehasonlitandjuk az 1848-iki törvénynyel, kiemeljük ezek közt a lényeges különbséget.

---

[1]) A régi parlamentek hivatását a Fleta, egy XIII. századbeli angol jogkönyv ekként fejezi ki: *novis injuriis emersis nova quaerere remedia.* E sorok igen hasonlitanak az 1715-iki 14-ik t. c. szavaihoz.

[2]) Lásd ezekről bővebben Récsi M.-ország közjoga bővítve Löw Tóbiás által Pest 1869. 431—444. l.

Az országgyülések tárgyait a legfontosabb államügyek képezték. — A királyválasztás, a király megkoronázása, nádorválasztás és a koronaőrök választása, idegenek honfiusitása, sz. királyi városok beczikkelyezése, nemesi fölkelés rendezése, határok igazitása, — ezek voltak a főtárgyak, melyekkel országgyülésünk különös alkalommal foglalkozott, mig rendes tárgyait képezték a törvényhozó hatalom gyakorlása a megkoronázott királylyal együtt, még pedig az ország egész alkotmányos szervezete, minden közügye és jogéletének felmerülő viszonyai tekintetében, végre hozzátartozott a sérelmek orvoslása, az adó- és mindennemü segedelmeknek (subsidiumok) tehát a katonaujonczoknak is megajánlása.

Elég kiterjedt jogköre volt tehát országgyüléseinknek, pusztán az államérdekek egyik fontos ága, a közjövedelmek ügye körül voltak megkötve kezei, a mennyiben az országos jövedelmek legnagyobb része nem függött a rendek megszavazásától, a megszavazott összegek hova fordítása, azok kezelésének ellenőrzése tekintetében az országgyülés pedig épen semmi joggal sem birt. Nagyon képzeletivé vált azonban országgyüléseink jogköre azáltal, hogy vele szemben nem állott felelős kormány, melyet a törvényhozás határozatainak végrehajtására kötelezhetett volna, és ekként azon téves helyzet állott elő, hogy, mig a törvényhozás tagjai felelősek voltak küldőiknek az utasitások által addig a kormány felelőtlenül állott szemben ezen országgyüléssel.

Az országgyűlés tárgyalásait határozott törvény, ügyrend, nem szabályozta.[1]) Az alsóház tárgyalásainak gyúpontjait a *kerületi ülések* képezték, hol minden tárgy tanácskozás alá vétetett, ezek is a szokás által fejlődtek ki; a gyakorlat szabályozta szintúgy a két tábla között való közlekedést is, sőt a törvényes rendelkezés hiánya még az országgyülési szavazatjogoknak oly fontos kérdésében is érezhető volt. Azon egyetlen, természetesen hiányos törvény, mely az országgyűlési rendről szól, az 1495-iki 25. art. elrendeli, hogy ha valamely tárgy iránt kétség támad, az ajtón álló mester csendet rendelvén, mindenkinek szavazatát megolvassa és igy a különváló nézetek *a sanior pars*[2]) véleménye szerint egységbe és összhangba hozandók. A „sanior pars" elve ekként uralkodóvá lévén, folytonos nehézségek támadtak a szavazás körül, míg végre azon nézet fogadtatott el, hogy a potior et sanior pars gyanánt a legnyomatékosabb népelemet magában foglaló vármegyék, illetőleg ezek többségének szavazata fogadandó el, ámbár ez nagy visszatetszést szült mind a királyi táblánál, mind a káptalanoknál, mind a sz. királyi városoknál és ke-

---

[1]) E tekintetben országgyülésünk tárgyalási törvényeiről is el lehetett mondanunk azt, mit *Coke* az angol parlament nem kevésbé zavaros tárgyalási törvényeiről mond: „a multis ignorata, ab omnibus quaerenda, a paucis cognita."

[2]) Mit kelljen *sanior pars* alatt érteni, azt Verbőczy (III. rész II. 8. §.) igy magyarázza meg „sanior et potior pars illa dicitur, in qua dignitate et scientia fuerint prestantiores atque notabiliores."

rül eteknél, melyek a törvényben megállapitottnak tartották külön-külön szavazataikat.

Mindenesetre hiba volt oly beszédvágyó népnél, minő nemzetünk, az országgyülési tárgyalást szabályzó elveket már előbb törvényileg meg nem állapitani, s igy e sokszoros nehézségeknek elejét nem venni.

Ha mindezek folytán régi országgyüléseink szervezetére nehány biráló szempillantást vetünk, több igen feltünő hiányt fogunk találni. Az alsó tábla majd egészen a vármegyei nemesség szük és korszerütlen alapjára volt fektetve, ekként országgyüléseink tényleg csak az 500,000 főből álló privilegiált nemesség képviseletei voltak, bár jogilag az egész nemzet képviseletének tarthatók és tartandók.

A választási jogélvezetben részesülök száma azonban alig tünik fel oly csekélynek, ha tekintetbe veszszük hogy Francziaországban repraesentativ formák mellett XVIII. Lajos és X. Károly alatt a választók összes száma sohasem érte el a 100,000-et, 1846 végén pedig a választási statistika szerint Francziaország 35,400,486 lakosa közt csak 238,250 választó volt beigtatva a lajstromokba [1]).

Ésigy hazánknak a születési aristocratiára alapitott közjogi szervezete, tényleg aránytalanul többet részesitett a politikai jogélvezetben, mint a democraticus el-

---

[1]) (V. Ö. *Chatelain* M. F. La Statistique de la Chambre des Deputés, *Schubert* die Verfassungsurkunden und Grundgesetze der Staaten Europa's Königsberg 1848. 379. l.)

vekkel kaczérkodó francia polgár-királyság. Hiány volt a fennálló *utasitási* rendszer is, mely nemcsak a tanácskozások folyását gátolta, nemcsak egy előre korlátolt mederbe szoritotta, hanem az országgyülések tanácskozmányait a vármegyei congregatiók nyilatkozmányainak viszhangjaivá tevé! A bennülő nemesség rendelkezett az alkotmányon kivül állok felett, a törvényhozás nem birt biztositásokkal, hogy akarata végrehajtatik. A minden országgyülésen nagy csomagokban összegyűlt sérelmek halmaza pedig a törvényhozási tevékenységnek más, üdvösebb és czélszerűbb irányban való kifejtését meggátolá. A benne résztvevő egyébként sem oda illő elemek sokkal aléltabbak voltak, semhogy a vármegyei nemességi elem kizárólagosságát megakadályozhatták volna; a háromévi időköz melyben egybehivatott, felette hosszu volt, és igy a legfontosabb és néha a legsürgősebb ügyekről való gondoskodás a király tetszésétől függött; végre a házszabályok hiánya kétszeres tévkörbe vonta az amugy is zavaros és keringő tárgyalásokat, és oly bonyodalmakat idézett elő, melyben mindenki fejét vesztette.

Végre meg kell emlitenünk még, hogy országgyüléseink csak a szükebb értelemben vett Magyarország, továbbá a kapcsolt részek u. m. Dalmát-, Horvát-, Szlavonországok küldötteiből állottak; ez utóbbiak két követet küldöttek az alsóházba, egy követ a felső házban foglalván helyet [1]).

---

[1]) 1625. 61.

A testvérhaza, Erdély, daczára, hogy az 1802, 1807, $18^{25}/_{27}$, $183^{2}/_{6}$, 1844 országgyülések annak az anyafölddel szorosabb, igy törvényhozási egyesitését s, az előleges sérelmek körében sürgették, külön válva maradt, külön, három rendeit képviselő országgyüléssel, külön főkormányszékkel.

De az egyesülés órája közelgett.

3. §.

A régi Magyarország igazgatása.

A királyi hatalom 1848 előtti jogállásának ismertetése közben, kiemeltük azon nagy befolyást, mely a királyi felséget az igazgatás minden ága körül megilleté, nevezetesen mondtuk, hogy nemcsak az uralkodás, hanem az igazgatás is közvetlen jogozatai körébe tartozónak tekintetett. A királyi hatalom jogainak, úgy az u. n. fentartottaknak, mint az országgyüléssel közösen birtaknak gyakorlatára egy külön, természetesen felelőtlen közeg, az *udvari kanczellária* rendeltetett. Régi hivatal ez, a magyar királyság legősibb idejéből eredt, véglegesen III. Károly, Mária-Terézia rendeletei által szabályoztatott. Függetlenségét minden más udvari hivataltól törvényeink több ízben kifejezték [1]). A király közege lévén, tőle eredtek mindazon kormányzati tények, melyekben a királyi felség főfel-

[1]) 1715. 17., 1741. 13. stb.

ügyeleti, igazgatási és törvényhozási jogai akár parancs-akár javaslatkép nyilatkoztak. Különösen hozzá tartozott a következő ügyek iránt, akár tanácsadólag akár határozólag rendelkezni: a királyi kegyuraságnak, a királyi felségjogok és a korona egyéb jogozatainak gyakorlása, nemességosztogatás, a nemesi javadalmak, czímek, rendek adományozása. Általa bocsátotta ki a király az országgyűléshez küldött iratait, valamint a helytartótanácshoz és törtörvényhatósághoz bocsátott egyéb rendeleteit is.

A kanczellária után, mely a király mellett Bécsben székelt, következett a Budán székelő s a nádor elnöklete alatt álló *helytartótanács*. Ezen hatóság oly értelemben, mint a kanczellária, udvari hatóságnak nem volt nevezhető, mert törvényeink [1]) egyenesen kötelességévé tették, hogy az országba netán bocsátandó törvénytelen parancsokra vonatkozólag a királyi felséghez észrevételeit megtenni köteles legyen, elrendelték továbbá, hogy a helytartótanács mint közvetlenül ő felségének alárendelt hatóság, semmi más udvari hivataltól ne függjön [2]); de a helytartótanács ezen látszólagos függetlenségének az életben képzeletivé kelle válnia, mert törvényeink másrészről ismét azt rendelték, hogy a helytartótanács felterjesztéseit ő felségéhez egyedül az udvari kanczellária útján teszi, s viszont ő felsége parancsait is ez által fogadja [3]). Igy az életben

[1]) 1791. 14.
[2]) 1723. 10.
[3]) 1791. 14.

a helytartótanács, melynek függetlenségét, nagy terjedelmü hatáskörét, törvényeink mindenkép biztositani törekedtek, az udvari kanczellária *fiókközegévé* vált, a végrehajtó hatalom súlypontja pedig ez utóbbinál maradt.

A helytartótanács hatásköre az igazságügyi és pénzügyi teendőket kivéve, kiterjedt a rendőri, politikai, közgazdasági, közoktatási ügyek legfőbb igazgatására, azonkivül az adózási, katona beszállásolási és ellátási, úrbéri és nemességi ügyekre is. Hozzá voltak felterjesztendők a megyei congregatiók, városi magistrátusok jegyzőkönyvei, hogy elejét vegye mindannak, mi ellene lenne az ország törvényeinek, jóváhagyott szokásainak.

A királynak, mint első fejezetünkben említettük, igen kiterjedt jogai voltak az ország jövedelmeinek kezelése körül. Ezek kezelése a *magyar királyi udvari kamarát* illette; törvényeink nem egy ízben kifejezték ennek függetlenségét is [1]) bár az életben azt látjuk, hogy a magyar közjövedelmek nagy része a bécsi cs. kamara által kezeltetett, a magyar udvari kamara a fölösleg nagy részét, évenkint 8—9 milliót a cs. központi pénztárba küldte át [2]).

A birói hatalmat a király a királyi *curia* által gyakorlá, mely a hétszemélyes táblából, a királyi táblából és 1840. óta a váltófeltörvényszékből áll. E főtör-

---

[1]) 1715. 18., 1723. 16., 1741. 14.

[2]) L. erről alább a 11. §-ban.

vényszékek hatáskörét az 1848-ik év nem változtatta meg, még rendi szervezetüket sem, azért részletes vázolások nem lehet itt feladatunk.

Ha 1848 előtti közigazgatási és birói hatóságok szervezetét és működését közelebbről vizsgáljuk, úgy találjuk, hogy bár az *államhatalmak felosztásáról* szóló tan bennök eléggé élénk kifejezésre nem talált, mert, mint mondottuk a nádort, országbirót, tárnokot a törvény egyaránt birói és közigazgatási jogosítványokkal ruházta fel, mert a törvényhozó hatalomnak részesei a közigazgatási hatóságok (vármegyék, sz. k. városok, kerületek és birói testületek, kir. tábla) küldöttjeiből állottak, mert továbbá az alsóbb önkormányzati közegek úgy közigazgatási mint birói hatalmat gyakoroltak; mindennek daczára még is azon elvet meglehetősen kidomborodni látjuk, hogy *közigazgatási* és *birói* teendők a felsőbb igazgatás körében külön választva maradjanak. És igy a politikai szabadságra oly veszélyes és Tocqueville szerint az embereket egyszerre szolgaiakká és forradalmárokká tevő *administrativ biráskodásnak* nyomaira nem akadunk e hatóságok körében.

Francziországban a régi monarchia alatt a királyi tanács *(conseil du roi)* volt az ország legf lsőbb hatósága, mely először birói forum volt, a mennyiben azon joggal birt, hogy a rendes biróságok itéleteit megsemmisithette, másodszor legfőbb közigazgatási hatóság, végre a király tetszése szerint ennek legfőbb törvényhozási jogait is gyakorlá az által, hogy a törvényeket tervezte, szerkesztette. E különrendü teendők halmo-

zását nem találjuk 1848 előtti felsőbb hatóságaink körében. Sem a kanczellária, sem a helytartótanács nem birt soha azon joggal, hogy igy a rendes jogszolgáltatás lefolyását közigazgatási közbeszólás által meggátolhatta és lehetetlenné tette volna. Törvényeink igen bölcsen még a királynak sem engedtek meg ilyesmit; és itt látjuk, hogy a kifejlődött elmélet helyét őseinknél sokszor a természetes gondolkozás és helyes szabadságösztön pótolta; oly elvet fejeztek ki ők, melynek fensége már magában is elnémithatná azokat, kik a „Corpus Jurist" gúnyaik czéltáblájává tévén, elfelejtik, hogy annak sok elve aranytiszta, örökbecsü, még most is korszerü igazság. Ezen elv ekként szól: [1]) A biróságok törvény által megállapitott vagy megállapitandó rendje a királyi hatalom által meg nem változtatható, sem a törvényes itéletek végrehajtása parancsok által meg nem akadályozható, vagy mások által való megakadályozása meg nem engedhető, sőt azok sem királyi, sem valamely főhivatal általi fölebbvizsgálat alá nem vonhatók; hanem a biróságok az eddig hozott és ezután hozandó törvények s az ország bevett szokása értelmében valláskülönbség nélkül kiválasztandó birákból alakitandók.—Ime a birói függetlenséget nem az 1869. IV. t. cz. állapítá meg, hanem ezen elv már múlt századi törvényeinken kidomborodott.

Alig fordult elő eset, hogy a közigazgatósági főhatóságok egyszersmind birói illetőséggel, vagy a fran-

---

[1]) 1791. 12.

czia conseil du roi azon jogával birtak volna, melynél fogva a rendes biróságok ítéleteit megsemmisithetnék. A királyi hatalom legbuzgóbb publicistái sem terjesztették ki ennyire annak birói jogkörét, daczára, hogy Verbőczy szerint ez egészében véve a királyt illeti [1]).

Csak háromrendü ügy tekintetében volt a kanczellária mint közigazgatási hatóság egyszersmint legfelsőbb biróság is, névszerint *repositionalis*, *úrbéri* és a *nemességet* bizonyitó perekben.

Kiemeltük 1848 előtti központi hatóságaink szervezetének ezen üdvös oldalát; ellenben a főhiány szervezetükben két körülményben állott: először nem voltak felelősek, másodszor az ügykezelés bennök a collegiális rendszerre, a hosszadalmas tanácsbeli eljárásra lévén fektetve, a helyes, gyors szakbeli kormányzás igényeinek többé nem felelhettek meg.

A felelősség elvének akadályait már fennebb jellemeztük, azon akadályok, mint mondottuk, onnét származtak, mivel a kapocs az ország és ő felsége többi tartományai közt szabályozva, törvény által részletezve nem volt, és egyedül a királynak adott legszélesebb had- és pénzügyi jogositványok által tartathatott fel. Ugyanezen okok gátolták, a központon izmos, egységes *nemzeti kormányzat* létrejövetelét, és a nemzeti élet vérlüktetéseit a keringés természetellenes rendjénél fogva a vidékre, a megyékbe szoriták.

---

[1]) Verbőczy II. 3. 2. §. Omnis iudiciariae potestatis facultas in iurisdictionem sacrae Regni huius coronae translata est.

A *vármegyék* különböző fejlődési pházisokat éltek át. Eredetök első korszakában czéljok túlnyomóan honvédelmi volt, később közigazgatási hatósággá váltak; melyek az összes honlakosokat, nemeseket és nem nemeseket egyiránt részesitettek a közügyek vezetésében, a XV. század végén nemesi jelleget vettek közvetlenül magokra és ezt 1848-ig megtartották [1].

1848 előtt a megye egész szervezete szerint nemesi intézmény volt, a törvény csak a nemeseket jogositotta fel szavazatra a vármegyei gyüléseken [2], a vármegyei hivatalok viselésére csak nemesek voltak alkalmazhatók, kik ha a hivatalt, melyre megválasztattak törvényes ok nélkül elfogadni vonakodtak, birság alá estek,[3] a vármegyei törvényszékek nemesi törvényszékeknek tekintettek, azért a nemesek más, mint nemesi, tehát a vármegye és a kir. curia törvényhatóságának alávetve nem voltak [4]. Különben félreismerné az az 1848 előtti vármegyék lényét, ki azokat csakis administrationalis közegeknek tekintvén, pusztán a közigazgatási czélszerüség szempontjából venné birálat alá. Vármegyéink többek voltak ennél, politikai gyúpontok

---

[1]) A megyei intézmény e különböző fejlődési alakzatait behatólag tárgyalja *Botka Tivadar*, „Tanulmányok a régi megyékről“ Buda-pesti Szemle uj folyam I—IV. köt.

[2]) A legutóbbi időben több megye számos nem-nemest az u. n. honoratiorok osztályából felruházott a megyei szavazat jogával.

[3]) 1492. 34, 1507. 4 s 1723 90. Miglen az 1844. 5 t. c. az ország minden lakosait a megyei tisztségekre is képesité.

[4]) 1647. 78. 92. 1649. 17. Verbőczy, II. 13.

valának, melyek sokáig védbástyái voltak az alkotmányosságnak az önkény támadásai ellen.

Politikai jogaik legfőbbikének az *utasitási jognál* fogva azon eszmék előkészítői, megérlelői lettek, melyek a törvényhozás tárgyalásaiban érvényre emelkedtek, és ki tagadná, hogy azon korban, midőn a társadalmi közvélemény, melynek nyilatkozataival a törvényhozás tárgyalásait megelőzni kell, még nem fejlődött ki annyira, hogy szavát más közegek által is nyilvánitsa, az eszmék szükséges megérlelése a megyékben leginkább történhetett; azt is tekintetbe kell vennünk, hogy a nemesi országgyülések természete ellenezte azt, hogy oly elemek és tényezők folyjanak be a közügyek intézésébe, melyeknek megfelelő képviseltetése az országgyülésen hiányzott.

Másik fontos politikai joguk az *ellentállási jog* volt, melynél fogva sérelmes rendeletek iránt feliratokat tehettek a királyi felséghez, s sérelmeiket orvoslás végett országgyülés elé vihették. E joguk még fontosabbá válik, ha nem felejtjük el, hogy azt felelőtlen kormánynyal szemben cselekedték, melynek sokszor nem a legjobb czélzatai voltak az alkotmány és az alkotmányos törvények és elvek tekintetében. Végre — és épen ebben rejlik a megyei intézmény roppant fontosságának oka a legutóbbi három évszázad alatt — ezen institutiókban rejlett *az unio viszonyok fent jelzett szabályozatlansága korában egyetlen módja, egyetlen lehetősége az Austriával való megélhetésnek*, mert ha a nemzet politikai életének áramlata túlnyomólag a köz-

pont felé irányult volna, itt a nemzeti és alkotmányos irány, és a birodalmi együvé tartozásnak kérlelhetlen követelményei között oly folytonos, éles surlódás ered, mely vagy az alkotmánynak, vagy a birodalmi kapocsnak, sőt magának a birodalomnak megbomlását eredményezendi.

Ez az oka, hogy őseink oly sokáig megmaradtak vármegyei tüzhelyeiknél és látszólag oly csekély fogékonyságot mutattak egy nagyobbszerü, központi politikai életnek más nemzetek előtt oly vonzó varázsa iránt.

Érezték, hogy nemzeti életünk fennmaradásának, az alkotmányosságnak kiváló biztositékait a fenforgó viszonyok közt legczélszerübben a vármegyékben találhatják fel: gyermekkori vonzalmuk, atyáik emlékei, szabadságérzetük, alkotmányos hagyományaik egyképen megkedveltették előttük ezen intézményt; és *Kollár* nemcsak tudományos meggyőződésének, hanem kortársai legbelsőbb és legelevenebb hitének ad kifejezést, midőn a megyékről ekként nyilatkozik: mit — úgymond — a római legiók intézetéről Vegetius állit, azt bizonynyal őseinkről is ellehet mondani, t. i. *maga az Úristen* volt, ki nekik a vármegyék intézményét sugallotta![1]).

A magyar vármegyék virágzásának fénykora az az 1825. év előtti alkotmány felfüggesztési korszakban keresendő.

---

[1]) *Kollár* Amoenitates historiae jurisque publici Regni Hung. II. 23. Bartal György Commentárjaiban I. 276. l. a megyéket a magyar állam alapjának és összefoglalójának nevezi.

A nemesség, midőn a kardot csak látvány gyanánt viselte már oldalán, a törvénykönyvekben turkált és e szenvedélyét a megyei intézményben elégitette ki, mert ez minden nemesi egyénnek közvetlen befolyást engedett a belső igazgatásra. Az ujabb államtudomány igényeivel ismeretlen lévén, a magyar ember itt sajátitotta el összes jog- és államtani ismereit.

Ezen közéletben a nemesség — és ez tagadhatlan—hiven meg tudta őrizni az alkotmány külformáit, de másrészről a haladás legcsökönyösebb ellene lett. Ezen egyoldalu irány hozta létre azon izetlen prókátori rabulistikát a mult évszázad végén és a jelen elején, melyet bizonyos idézési ügyesség jellemez a régi törvények alkalmazásában, de e mellett beteges ragaszkodás az elavult és korszerütlenné vált formákhoz. A megyék nagyobb része a korszellem követelményei előtt szemet húnyt, gothikus érvekkel lépett fel azokkal szemben, és a felvilágosultság sugarainak terjedését a *Tripartitum* magasra emelésével akarta meggátolni.

Természetes, — a megyéknek nemesi szerkezete nem engedte, hogy oly ujitások történjenek, melyek homlokegyenest ellenkeznek saját létezésök alapelvével. Még oly megyékben is, hol szabadabb szellem uralkodott, a legfontosabb kérdésekben, melyek a nemesség adómentességének és egyéb privilegiumoknak eltörlése iránt merültek fel, a megvesztegethető bocskorosok megjelenése által, a józan és felvilágosult kisebbség gondolkozásával ellenkező határozatok hozattak.

Minden jel arra mutatott, hogy a vármegyék, ép úgy mint régi alkotmányunk összes alakzatai, igen alkalmasak lehettek az alkotmány *formáinak védelmére*, de nem voltak képesek a *tartalmat megvalósitani, nemesbiteni.*

Sőt mint védelmi eszközök is igen elgyengültek, mióta a kormány az *administratori* intézmény által és egyéb uton kaput nyitott magának az alkotmányosság ezen várdáiba.

Oly helyzetbe jutottak megyéink a kormánynyal szemben, mint Francziaországban az alélt parlamentek a királyi hatalom irányában.

„A legtöbb — még fenállott rendi intézetek — igy szól *Tocqueville* [1]) — az elavult formákban egyuttal a középkori szellemet hiven megőrizék, és a társadalom haladását meggátolták, a helyett, hogy azt előmozditották volna; a *parlamentek*, melyek egyedül képviselték még a politikai testületeket, a *roszat* nem voltak képesek már elháritani, mit a kormány tett; és igen gyakran megakadályozták a *jót*, mit tenni szándékozott."

Ezek után vessünk nehány szempillantást a régi megyei igazgatásra.

A vármegyei igazgatás sulypontja a vármegyei közgyülésekben (congregatiók) volt. Ezek körébe nem pusztán utasitások adása, az országgyülési törvényczikkelyek, felsőbb rendeletek kihirdetése és ez utóbbiak iránt netalán teendő felterjesztések, választások, adó-

[1]) L'ancien régime et la revolution III. livre 3. chap.

ügy stb. tartoztak, hanem a közigazgatás és a közrendészet ügyei is, melyek közül a fontosabbak a generalis congregatiokon, a kevésbé fontosak pedig a particularis congregatiókon (kisgyülések) döntettek el. Ez utóbbi gyülésekre pusztán a környező nemesség jelenvén meg s határozatai állandó erőre csak akkor emelkedtek, ha a közgyülés által helyben hagyattak. Őseink előtt ismeretlen volt a helyes közigazgatás azon alapelve: hogy gyülekezetek ne administráljanak!

A megyei hivatalok közt első a *főispán*, ki az egész megye feje, és,—mint ilyen a megyei jogszolgáltatás, és a politikai és gazdászati igazgatás élén áll [1]).

De ezen tisztnél még fontosabb volt az *alispán* hivatala. Az alispán rendesen a közgyüléseken és megyei sédriákon elnökölt, a megye kormányzata élén állt, és mint birónak különös hatásköre volt, mert egyes ügyek pl. határjárás, az erőszakosan kivetettek vissza helyezése egyenesen hatáskörébe tartoztak. A *szolgabiró* azon közeg volt mely által a közgyülés és az alispán rendeletei eletbe léptettettek, e mellett bizonyos összegig a nemesek felett biráskodott és bünfenyitő ügyekben vizsgálatot tartott [2]). A megyei tisztségek közt emlitendők a jegyzői, tiszti ügyészi, esküdti hivatal, melyek mint a megyei tisztségek egyáltalán

[1]) 1723. 56. quandoquidem Supremi Comites illorum Comitatuum, quibus praeficiuntur, *Moderatores* essent et tam *politicorum et publicorum* negotiorum, quam etiam justitiae administrationis curam sibi principialiter commissam haberent,——hinc statitur etc.

[2]) Palugyay Megyerendszer II. 86. s köv. l.

választás által töltettek be; mindannyit azon általános vonás jellemzi, hogy egyszerre *közigazgatási* és *birói* functiókat végeztek. A jegyző ép úgy előadott jogügyeket a törvényszéken, a mint szerkesztett dörgő feliratot a congregatiókon, az ügyész kereseteket inditott, de egyuttal arra ügyelt, hogy a közgyüléseken senki, kit szavazat nem illet, nemesi kiváltsággal ne éljen, az esküdt a szolgabiró segédje volt a rablók üldözésében, és szavazó társa az alispáni biróságon és a megyei törvényszékeken (sedriákon). E törvényszékek az alispán elnöklete alatt a *táblabirák* szavazatával és közreműködésével tartattak. Mindezen hivatalok soká *nobile officiumok* voltak, mig a megyéknél is divatba jött a *házi pénztár*, melyből az egyes tisztviselők némi, bár csekély dijjazásban részesittettek. Sajnos, hogy a nemesség ennek terheit, jóllehet a jogokat csak egymaga élvezte, az amugy is túlterhelt adózó népre hárítá. Csak e körülmény is a vármegyei intézménynek alig tagadható ferdeségeire, korszerűtlenségére éles világot vethetett, és igazolhatta azok nézetét, kik bár elismerték a megyék védelmi előnyeit a megtámadtatások és alkotmányostromok korában, de azoktól fenkelt irányu haladást, a nemzeti ujjászületés nagy munkájának keresztülvitelét nem remélyették.

A szabad királyi városok szervezetéről már szóllottunk, ezeknek igazgatásáról még az 1848-iki törvények idevágó szakaszainál szólandunk.

II.

Az 1848-iki törvények

párhuzamban a régi alkotmány intézményeivel.

---

4. §.

Bevezetés az 1848-iki törvényekhez.

Az 1848-iki évet megelőző korszak reformtörekvéseinek átnézete és a külföldi törvényhozások politikai reformjai.

Az 1848-iki törvények, midőn a régi magyar alkotmány imént ismertetett sarkalatos intézményeit részint eltörölték, részint módositották, nem a pillanatnyilag előrohanó áramlat hatásának engedtek, hanem egy, nemes törekvésekben s haladásvágyban gazdag reformátori korszak fokozatoan előhaladó munkáját fejezték be. Országgyüléseinkben, irodalmunkban, megyéinkben régóta fölmerültek azon törekvések, eleinte hatalmas visszahatást, keserű tusákat keltve fel magok ellen, mig végre előbbi ellene-

seiket is tiszteletre keltő fénykörük köré vonzották, és ekként diadalt ültek.

Azon reformok, melyeket a múlt század végén József császár miként az örökös tartományokban, úgy Magyarországban is behozott, mély és tiszta észről tanúskodnak s ha alkotmányos uton hozattak volna be, úgy megállandósulván, tartható állapotot teremthettek és egy modern állam felé vezethettek volna. Eltekintve intézkedéseinek germanizáló irányától és az önkormányzatot lenyügző hivataloskodási szellemétől, — kérdjük — nem voltak-e életrevalók s korszerüek a dicasteriumok és törvényszékek elhelyezése és átalakitása, a polgári és büntető jog javitása, a czéhkényszer eltörlése, a jobbágyi viszonyok rendese, az államháztartásban behozandó takarékosság, a vallásügyek, az adók, katonaság és rendészet körül behozott ujitásai? Ezen ujitások, melyek nemeskeblüségre, igazságérzetre és fölvilágosultságra mutattak, nagy részben még évtizedekkel utóbb is programmját képezték a szabadelvű pártnak, és mégis gyülöletesek voltak, mert azok életbeléptetésénél az alaki törvényesség útja nem követtetett.

József nem ismerte azon nemzetet, melyet anyja oly hajlékonynyá tudott tenni, elfelejté, hogy alkotmányos államokban minden önkényes eljárás igazságtalanság, mely a legjobb és legderekabb szándék által sem igazolható. A siker majdnem methematikai biztosságu lett volna, ha a magában helyes és észszerü reformtervek azon alakban léptek volna életbe, mely az al-

kotmánynak megfelelvén, az uj törvényeknek tiszteletet is szerez. — József reformjai iránt kétségbeesve, azokról lemondva halt meg. Föltámasztotta ezeket évtizedekkel utóbb ugyanaz, mi akkor sirásójuk volt: az alkotmányosság szelleme!

Mint egykor Mátyás király halála után, úgy most a megtört keblű nemes lélek kimultával föllépett a szabadalmaiban megsértették osztálya és „pereat“-ot kiáltván az elhúnytnak emlékére, az 1723. 6. által a nemességnek *örök időkre* nyujtott szabadalmakat, mentességeket föleleveniteni és minden ez ellen irányzandó kisérletnek már jó korán elejét venni törekedett.

József halálával majdnem egyidejüleg tört ki az 1789-iki franczia forradalom. E két körülmény találkozásában borzasztó intőjel volt a nemességre nézve, hogy a szükséges reformok engedményezésében ne legyen szűkmarkú; — de a nemesség nem tanult, sőt a franczia példa még hathatósabb indokul szolgált neki arra, hogy az alkotmányt körülbástyázza.

A franczia forradalom eszméi ugyanis csak anynyiban voltak hatással rendeinkre, hogy ezek azokból átvették a királyi hatalmat korlátozó, megszoritó elveket, de nem egyszersmind azon elveket is, melyek a polgári egyenlőségre és a honpolgárok közt különböző jogállapotot teremtő középkori maradványok megszüntetésére vonatkoznak [1]). És igy az $17^{90}/_{91}$-iki or-

---

[1]) *Horváth* Mihály Magyarország Tört. VI. K. 30. s köv. ll.

szágyülés rendei a nemnemesek sorsán nem javitottak, de a királyi hatalmat olyannyira korlátozni kivánták, hogy a XVIII. század végén, a sorkatonaság korában, még II. András aranybullája ellentállási záradékát is *föl akarták ujitani* az önkényes hatalom lehető túlkapásainak meggátlására!

Az 1790—91-iki országgyülés törvényei az országot a József előtti állapotba helyezték. Az ország törvényes függetlenségének, kormányzatának újabb irott biztositékokat szereztek. Semmi új eszmében nem keresték az ország üdvét, új vakolatokkal erősiték meg a régi épületet. Az aristocratia sokszoros csalódásokon ment keresztül, de még folyton hitt régi erejében, törhetetlenségében.

Az alkotmányon kivül állók már hangosan hallatták szavokat, de felszóllalásukat eredmény nem kisérte. A városok polgárai is egyenjoguságért folyamodtak, de ez is elhangzott a pusztaságban. Ily körülmények közt a királyhoz fordultak ezek, és a királyi hatalomban keresték megszabaditójukat.

Igy azon ferde állapot született, hogy a királyi hatalom vette a népet pártfogása alá azon országgyüléssel szemben, mely magát a nép valódi képviseletének mondotta.

Azon nemes szándék, hogy Magyarország politikai és társadalmi viszonyai reformáltassanak, kitünik az 1802-iki országgyülést egybehivó királyi levélből is.

A király kimondja itt, hogy hű rendeivel a fölött akar tanácskozni, miként lehetne legczélszerübben az

ország nyilvános jólétét előmozditani, biztositani, egyszersmind velök arról is értekezni akkor, miként emeltethetnék az alattvalók boldogsága, előnye, végre miként lehetne az adóköteles nép sorsát megkönnyebbíteni és a közigazgatás gyorsitását előmozdítani.

Figyelmet érdemel azon beszéd, melyet *Semsey* Endre királyi személynök ezen országgyülés megnyitásánál tartott, mert élénk világot vet a kormány szándékaira, melyek arra irányultak, hogy Magyarországból egy európai formákkal biró állam képeztessék. Megjegyezte, hogy a túlságos ujitási vágy kárhozatos ugyan, de ép oly ártalmas az ősök minden intézményeihez való merev ragaszkodás, az újabb viszonyok és korigények figyelmen kivűl hagyása, mert ezen álarcz alá bizonyos restség és tudatlanág szeret elrejtőzni, mely a minden ujitással járó fáradságtól irtózik. Roppant veszedelem háramlik továbbá az országra, ha nem arra fordittatik figyelem, mit a közjólét kiván, hanem mi egyesek részére előnyös.

A ki a sorok között olvasni tudott, az láthatta a czélzást, mely a nemesi mentességek, szabadalmak ellen van irányozva. De minden a réginél maradt, és az alsó tábla roppant felzudulással fogadta a lelkes *Nagy* Pálnak a nem nemesek érdekében az 1807-iki országgyülésen tett inditványát, melynek tartalma az volt, hogy a nemesi jogokat fokonként ki kellene terjeszteni az egész népre, és igy a *jogegyenlőséget* megvalósitani.

1807-iki, 1808-iki, 1811-iki országgyülések munkálkodásai nem a belreformok felé fordultak, hanem

a franczia háborúk által szükségelt ujonczok megajánlása, az állam pénzügyi helyzete, a roncsolt hitel helyreállitása és az ország pénzügyi önállósitása körül forogtak. A 1811-iki országgyülésen az uj financz-patens (scala) roppant ellenszenvvel fogadtatott. A rendek kimondták, hogy Magyarország patensek által nem kormányozható, és habár a királynak pénzverési jogát elismerik is, abba sohasem egyezhetnek be, hogy saját tetszése szerint járjon el a pénzértékkel, vagy a papirpénz értéktelenitése által a tulajdont ingóvá tegye. A rendek fennszóval követették a pénzügyek ellenőrzésének és az azok felett való felügyeletnek jogát, — e nélkül, ugymondának, Magyarország gyarmattá lesz és érdekei a többi tartományoktól lesznek függővé.

E közjogi viták elfoglalták mindhárom országgyülés idejét és a hatalomban azon nézetet kelték, hogy a birodalmi együvé tartozásnak követelménye azon függetlenségi igényekkel, melyekkel Magyarország föllép, öszsze nem egyeztető; ez arra határozta tehát el magát, hogy Archimedes problemáját megoldja és az alkotmányt egy kivülálló pontból kiforgassa. 1811-től 1825-ik évig egy országgyülés sem hivatot egybe, mi által az ország alkotmánya tényleg felfüggesztetett. A kormány azonban az alkotmányos fomákat az igazgatás alsóbb rétegeiben, a megyékben meghagyta, szintúgy a nemesi szabadságokat is csorbitatlanul megőrizte; mert ámbár politikájában igen alkalmas combinatió lett volna a nemességet az alkotmányon kivül állok előtérbe hozása által leszoritani és igy elérni azon czélt

mely előtte lebegett; még sem tehette ezt, mert ez által megrenditette volna azon elvet, mely külfelé is irányelve volt, a legitimitást, és oly ujitásokba bocsátkozott volna *idebenn*, melyeket *odakünn* állandóan ellenkezett.

És igy e korszakban a nemesség vármegyei gyúpontjai köré gyülekezve, Verbőczyt tartva kezében, a megrozsdásodott, sőt az 1809-iki insurrectio győri szerencsétlensége óta világ gúnytárgyává lett kardot csörtetve oldalán, — élte abderitai életének fénykorát. Az ország igazgatásában a hagyományossá vált kedélyes rendetlenség legmagasb fokát érte el; az 1790—91-iki országgyülés által a publico-politikai rendezés javaslataira kiküldött *regnicularis deputatiók* munkálatai az 1805. országgyülés által a jövő országgyülésre halasztva, meddőn és használat nélkül hevertek, — a felelőtlen kormányhatóságok törvénybe ütköző rendeletekkel léptek elő. A megyékben a nemzeti és alkotmányos szellem hathatós várdákat talált, de az igazgatás szomorú lábon állott, a *misera plebs* sorsa elhagyott és oltalom nélküli volt: „ob certamina potentium, et avaritiam magistratuum, invalido legum auxilio, quae vi, ambitu, postremo pecunia turbabantur“ — mondhatnók Tacitussal.

Az 1825 iki országgyülésen, mely a hosszú szünet után egybehivatott, ismét csak a régi magyar államnézlet vonúlt keresztül, mely a fennállóban biztos menhelyet vélt találni; a régi jogállapot visszaállittatott s semmiben sem változott meg, — az adófizető nép

sorsa még nem enyhittetett, sőt mig azelőtt a vármegyék az adófizető nép nyomása miatt panaszkodtak és az önkényes hatalomnak ellenszegültek, addig most követeik ezen rendeletekben foglalt követelésekhez hozzájárulásukat jelenték ki.

Azon nagyszerű működés kezdetpontjai, melyet *Széchenyi* István kifejtett, e korba esnek. Munkái, melyekben közállapotaink gúnyos ecsetelését, útmutatásokat a javitás felé, telve fiatal tűzzel, lelkesedéssel és páratlan szellemi emelkedéssel, továbbá a valóság keserű elmondását, és egy szebb jövendő álomteljes képeit találjuk, villanyzó hatást gyakoroltak a nemzetre. Törekvései leginkább oda irányultak, hogy a nemzeti érdekek egy erőteljes anyagi és szellemi civilizatió által előmozdittassanak. Hogy mily helyes politika volt ez, kitünik onnét is, hogy ellenesei végre is ugyancsak ezen álláspontra tértek. Széchenyi nem tartozott a sentimentalis politikusok közé, nem is kezdte eszméi megvalósitását magas politika űzése által. A társadalmi, tudományos élet előmozditása, melyet kiváló alkotása: a *magyar tudós társaság* jelez, a nemzeti nyelv megkedveltetése, a társas lét nemesbitése a casinók útján, melyek a megyei cantonalis életbe merült táblabirák előtt az életet más oldalról is megismerteték, az anyagi jólét emelése közlekedési vállalatok, *lánczhíd* épitésével: ezek voltak legközelebbi czélpontjai; a nemesség közteherviselése, a jogok aránylagos kiterjesztése és a régi alkotmány keretének óvatos megváltoztatása távolabbi czélzatait képezték, ezek eléré-

sében a tapasztalat által javasolt kimélyt és ovatosságot, a szélsőségek és a netaláni visszahatások lehető kikerülését tartá szem előtt, mellőzve a szenvedély sugalmait, az elmélet egyoldaluságait, és a gyakorlati angollal azt tartván, hogy „egy lat tapasztalás és eszély többet nyom egy font elméletnél.“ [1])

Széchenyi működésének roppant hatása volt, mit a következő 183²/₆-iki országgyülésnek munkálkodásai is mutatnak. *A nemzetiség* eszméje fölébredt és a magyar nyelvnek visszaadta ősi jogait. A nyelven kivül ezen országgyülés a nemnemesek sorsán is javitott, azoknak perlekedési szabadságot adván, a jobbágyi viszonyokat szabadelvüen szabályozta, gondoskodott a közlekedési eszközök fejlesztéséről és egy Buda-Pest közt felállitandó lánczhidról is. A lánczhidon a hidvám fizetését mindenkire kötelezővé tevén, a közteherviselés eszméjének kaput nyitott. Nemzeti játékszinnek Pesten leendő felállitását elrendelte s ez által a nyelv kimüvelésére a társadalmi szellem finomulására, a nemesebb életnézlet terjesztésére nagy hatással lett. Végül ezen országgyülés költségeinek viselését szabad ajánlatkép a nemesség vállalván magára, az adóköteles nép sorsán enyhitett és hallgatagon beismeré, hogy

---

[1]) Széchenyi működését — egy más — nemzetgazdasági oldalról legkimeritőbben nyujtja *Kautz* Gyula becses munkája: *A nemzetgazdasági eszmék története és befolyása a közviszonyokra Magyarországon* Pest 1868.

a nemesi mentességek rendszerében irányában igazságtalanság rejlik.

Ugyanezen irányban haladt a két következő 1840. és 184³/₄-ki országgyülés is. Első a nyelv tekintetében hozott határozatokat, melyek a múlt országgyülési nyelvtörvénynek a magyar nyelv kormányzati nyelvvé emelésére czélzó rendelkezéseit kiterjesztték, a jobbágyok örökösödését szabályozta, váltótörvényt alkotott, gonddal volt a közlekedési eszközök fejlesztésére.

Sokkal fontosabb volt azonban az 184³/₄-iki országgyülés, mely minden tekintetben érdemes arra, hogy a 48-ikinak előzője legyen.

Ezen országgyülés méltatására nem elég, ha pusztán az ott hozott törvényeken áttekintünk, mert bár ezek közt számos derék törvényre akadunk, milyennek pl. a magyar nyelv- és nemzetiségről, a vallás dolgában, a nemesi javak birhatásának nem nemesekre kiterjesztéséről, a nem nemeseknek is minden közhivatalokra lehető alkalmazásáról hozott törvények, de még fontosabbak azon javaslatok, melyek törvénynyé nem válhattak, és a tárgyalások, melyek ezek felett tartattak; az 1848-ki év legtöbb alkotásának csirái ezekben találhatók fel. Az 184³/₄ országgyülés tanácskozmányaiban és irományaiban megtalálhatjuk már az 1848-ki törvényhozás vezérészméit, a felelős kormányt, melyre nézve ezen országgyülés külön határozatban fejezte ki óhaját, az évenkinti országgyülést, vallásegyenjoguságot, nemzetőrséget, erdélyi uniót és a közteherviselést

is, mely felé az *országos pénztár* felállitása és a nemességnek e czélra való megadóztatása által törekedett.

Dicső korszak ez, melyet egy felbuzdult közéletnek nemes törekvései, a réginek lerázására és ujnak elérésére czélzó igyekvések, politikai és ezzel kapcsolatos közgazdasági reform-agitatio jellemeznek.

A mozgalom, melyet Széchenyi meginditott, oly arányokat öltött fel, melyek túlmentek a saját eszmekörében kijelölt korlátokon. Tanitványa *Kossuth* Lajos 1841 évben meginditott „*Pesti Hirlap*"-jában tüzzel, prophetai hangon hirdette a radicalis reformot. Széchenyi nem az aristocratia, hanem annak *tétlensége* ellen küzdött, Kossuth egyenesen ennek jogai ellen irányozta publicistai hadjáratát. Szenvedélytől, erélyes szabadságszeretettől szikrázó czikkeiben, melyek képletekben gazdag nyelvén irattak, intézett támadásokat az antiqua constitutio ellen, a megyei és városi adminisztratió ferdeségeit, visszaéléseit keserű gúnynyal ostorozta, az egész államéletet a nyilvános discussiónak addig szokatlan foruma elé hozta. Forradalom támadt az elmékben és lázas nyugtalanság, mely a létező intézményekben, melyeknek bajai ily mesterileg feltárattak, megnyugvást nem talált; mozgalom, mely mind közgazdasági téren, az u. n. *védegyleti* agitatió alakjában nyilvánult[1]),

---

[1]) L. *Kautz* f. i. munkáját. Az anyagi reformtörekvések 1841-től 1848-ig átalában s különös tekintettel Kossuth státusgazdászati nézeteire. (347—353 ll.) Továbbá: a védegyleti mozgalom s rokon törekvések (385. s köv. l.) czimű fejezeteket.

mind a politikai élet terén, hol a pártok az együttérző elemek csoportozatában határozottabban szövetkeztek, magas hullámokat vetett.

Az új conservativ párt gr. *Dessewffy Aurél* vezetése alatt 1841-ben kezdte meg szervezett működését a „*Világ*"-ban. Dessewffy előtt egy porosz állam eszméje lebegett erős kormánynyal, fölvilágosult hivatalnokokkal, jólétnek örvendő néppel. Az analysis és compositio rendkivüli erejével volt felruházva, Kossuth sentimentalis liberalismusa ellen az ismert Gentz-féle érveket állitá szembe, Kossuth flosculusai, erőszavai, s keleti virágaira a fölvilágosult conservativismus bölcsészetének higgadt, nagy elmeélre mutató szavaival válaszolt. Dessewffy korán halt meg pártjának nagy csapására, öcsese Emil vette át az elárvult lap vezetését.

Szerényen, eleinte alig megfigyelve, később a „*doctrinair*" gúnynévvel felruházva kezdték meg működésüket a *centralisták*. A közéletben, a megyékben eleinte nem volt, ki őket támogassa, a sajtó volt nézeteik egyetlen propagandája. Journalistikai encyclopaedisták voltak ők, kik ép úgy, mint franczia elődeik a dolgok rendszerét tanulmányozván, az addigi politikai formák helyébe ujakat ültetni törekedtek, melyeket bölcsészeti abstractio által vontak le, és melyeknek teljes rendszere képezte politikai irányelveik programmját. B. *Eötvös* József, *Szalay* László, *Trefort*, b. *Kemény* Zsigmond és mások voltak e kör tagjai. B. *Eötvös* politikai és szépirodalmi müveiben az ország-

nak valamennyi, a középkorból származó állapotait megbirálta, elemezte, olykor az érzelem, szózatával, olykor a gúny keserű fegyverével kijelölte a bajokat, melyek orvoslásra várnak, és a reformot ágazatos pontokba foglalva annak megvalósitását tűzte ki programmjáúl. Nézeteikre, rendszerükre a Royer-Collard-féle iskola és Rotteck-Welckernek tanai is nagy befolyással voltak, de kiindulási pontjuk nem ezek, hanem a hazai viszonyok és hiányok tapasztalati megfigyelése és elméleti abstractioja volt, és csak a módszert, mely a bajok fölismeréséhez s azok elháritásához vezet, kölcsönözték az idegen állambölcsészektől, az előrehaladt államtudományoktól.

Törekvéseik czélpontjainak jellemzésére idézzük *Szalay* Lászlónak a városok ügyében 1843 sept. 27-én tartott beszédéből e szavakat:

„Nem *municipalis* ország képében látom a nagygyá lett hazát, nem hiszem, hogy municipalis foederalismus legyen a végczél. Megismerem és hálás szívvel ismerem meg, hogy municipális alkotmányunknak köszönhetjük fenmaradásunkat, mikor még nem ébredtek öntudatra a különféle érdekek, de nem hiszem, hogy neki köszönhetnők valaha *státussá kifejlődésünket.* Az nap, mikor az országgyülés valósággal fogja képviselni az összes nemzetet, az országgyülésen nem Karokat és Rendeket, nem megyéket és városokat, hanem *képviselőket,* az egy nemzet képviselőit fogjuk látni!"

A centralisták hatása közvetlenül 1848 előtt mindinkább nagyobbodott, az elismerés működésük

iránt most oly egyetemessé lett, m'nő volt az ellenszenv, melylyel az eleinte fogadtatott; a felelős kormány eszméje, mely a megyei élet eddigi rendszere helyébe ültetendő volt, a reformbarátok által programmul elfogadtatott, azon czélok, melyek elérését programmjukba foglalták, a jövő záloga gyanánt tekintettek. A 48-iki törvényeken még meglátszik ugyan a compromissum a felelős kormány és a megyei rendszer közt, de az első formulázásának, kimondásának, valamint a 48-iki törvények több eszméi előkészitésének, tudományos kifejtésének dicsősége őket illeti; — áldva legyen működésüknek el nem évülendő emlékezete!

Mindezen pártok nézetei befolyással voltak az 1848-iki törvényekre. Nem pusztán a centralistáké, mert ezek minden érdemeik daczára nem méltányolták eléggé azon szerep fontosságát, mely municipiumaink nemzeti intézményére a felelős kormány mellett jövőre is háramlani fog, nem egyedül a municipalistáké és a régi alkotmányt védő ellenzéké, mert ezek csekély fogékonysággal birtak egy európailag berendezett modern állam követelményei iránt és a modern jogéletnek már meg nem felelhető Hármaskönyvet shibolethként tisztelték. Radicálok és conservativek, municipalisták és centralisták együtt működtek közre e törvényes átalakitás előkészitésében, egy párt sem vallhatja ama törvényeket kizárólag saját egyedi alkotásainak!

De befolyással voltak azokra a külföldi törvény hozások közjogi reformalkotásai is. Az emberiség szellemi solidaritásának legfényesebb bizonyitéka

épen abban rejlik, hogy valamely nemzet által elért vívmány kihat a többire is. Igy van ez az anyagi élet, a találmányok terén, de igy van a politikai és alkotmányos élet mezején is. Hazánk messze hátra maradt a politikai intézmények tekintetében sok nemzetnél, e hátramaradásnak sok szomorú következménye volt, de volt előnyös oldala is, hogy tudniillik intézményeinek átalakitásánál szemei előtt lebeghettek a külföldi intézmények és azon tapasztalások, melyeket ama nemzetek ezen intézmények hatása alatt tettek.

A XVIII. század végét az 1789-iki franczia forradalom teszi nevezetessé. E forradalom, annak szereplő egyénei, a politikai és társadalmi intézmények átalakulása aránylag csekély hatással voltak hazánkra azon időben.

Hatásuk csak jóval később, az 1830-iki juliusi forradalom körül kezdődött, midőn a Párisban véghezmenő események a figyelmet idevonták. Az 1830-iki alkotmányos charta a forradalom elveit a monarchicus idommal kiegyeztetni kivánja, a restauratió alatti ellenzék híres tagjai, Royer-Collard a franczia parlamentaris doctrina atyja, Guizot, Constant Benjamin és egyebek tanait valósitván meg. E charta az alkotmányos elmélet mintamüvének tartatott, és elvei varázserővel birtak mindenütt.

A juliusi eszmék hatása alatt vitetett keresztül 1832-ben az *angol reformbill*, mely a választó testületek beosztásában helyesb és korszerübb rendszert hozott be, az igen csekély lélekszámu kerületek képvi-

seltetési jogát megsemmisitette, és a *városok* repraesentatiójára nagyobb súlyt fektetett. Útmutatás volt ebben az országgyülések elemeinek újakkal való felfrissitésére.

Az 1831-iki *belga* alkotmány is a juliusi eszmék szellemében szerkesztetett, a polgárjogok meghatározásáról, a miniszteri felelősségről, a kamarák népképviseleti elv alapján való egybeállitásáról szóló fejezetei a törvényszerkesztés remekléseinek tartattak és a publicisták hivatkozásainak kedvelt tárgyát képezték. Francziaországban, Németországban egy oskola támadt, mely a rendi alkotmányok ellen intézte heves támadásait, a repraesentativ alkotmányt az állam szükségképi életformájának hirdette, és a modern állam encyclopaediáját megirta. Ezek erős tudományos közvéleményt teremtettek, sokkal erősebbet, semhogy azok hatása elől bármely állam kitérhetett volna.

Igy láthatjuk, hogy 1848-iki törvényeink létrehozásában különböző tényezők működtek közre. A helyzet tarthatlan volt, a régi alkotmány gyökeres reformra szorult, az elkorhadt intézmények súlya kiállhatlanná lett. A legutóbbi időkben, mint láttuk, hozattak némi reformok ezen állapot legfőbb ferdeségeinek elsimítására, az adózó nép terheinek könnyitésére, a nemnemesek jogainak terjesztésére. Itt is teljesülni látjuk *Tocqueville* állitását: „Igen gyakran megesik,—úgymond — hogy egy oly nép, mely a legnyomasztóbb törvényeket panasz nélkül, mintha azok terhét nem ismerné, elviselte, ezeket erőszakosan eltávolitja akkor, mihelyt terhük megkisebbült. A kormány, mely egy for-

radalom által megsemmisíttetik, majd mindenkor jobb, mint közvetlen előzője."[1]) De az 1848-iki magyar törvényhozásnak sikerült alkotmányos, törvényszabta úton *a törvényes tenyezők megegyezésével* békesen kivinni azt, mit más országok csak a vér, erőszak vagy forradalom kelletlen útján érhettek el.

De lássuk fővonásaikban ezen reformokat.

5. §.

Felsőbb kormányzat.

Nádor. Felelős magyar ministerium alkotása. A kormányfelelősség eszméjének története Magyarországon.

Az 1848-iki törvények régi kormányzati közegeink szervezete körül beható változásokat eszközöltek. E változtatásokat az oly fontos nádori intézménynél kezdték meg. Alkotmányunkban kezdettől fogva nagy hatáskör volt kijelölve a nádor számára. Már a vezéri korban létezett ezen ősi hivatal, a nemzetgyűlésen választott főbirói tisztségből vette eredetét; sz. István királyi kinevezéstől tette azt függővé, hatáskörét az arany bulla (8. czikkely) az általános törvényszékeknél való biráskodás kimondása által tágitotta. Törvényes hatásköre különböző fejlődési pházisokon

[1]) *Tocqueville*: L'ancien régime et la revolution livre III. chap. IV.

ment át[1]), közjcgunk őt a király távollétében az ország törvényes helytartójává, a király és ország közt netaláni meghasonlás esetén közbenjárójává, a főrendi táblának és a helytartótanácsnak elnökévé, az ország főkapitányává, első nagybirájává, Pest, Pilis és Zsolt t. egyesült megyék örökös főispánjává, végre a jászok és kunok grófjává tevé. Igy a hivatalok dísze és a legkülönbözőbb hatalmak telje bénne összpontosult, miért is a rendek ezen tisztségre való alkotmányos befolyásukat mindenkor fentartották az által, hogy a hivatal betöltését jelölés mellett az országrendek szabad választása által eszközölték [2]).

Azonban bár a nádori hivatalnak törvényadta jogai garantiáknak tüntek fel az alkotmányosság fenmaradására, a király és nemzet közt netalán fölmerülő viszályok mellőzésére, e biztositékok a valóságban legtöbbnyire képzeletiek voltak. A nádor a végrehajtó hatalomra a pusztán az által gyakorolhatott befolyást, hogy a helytartótanács elnöke volt, azonban e befolyás is igen alászállt, sőt mondhatni csak alakisággá lett. A legfontosabb politikai jogokat ugyanis a király az udvari kanczellária által gyakorlá, a helytartótanácsnak ás a nádornak megkérdezése nélkül, jóllehet törvényeink ismételve sürgették, hogy a nádor nehezebb ügyekben a király által meghallgattassék. [3])

---

[1]) L. *Bartal* commentárjaiban (I. 148 s k. ll.) *Frankl* Vilmos : a nádor és országbirói hivatal eredete és hatáskörének kifejlődése.

[2]) 1608. 3. ante coron. Cziráky Jus publ. 208—215. §.

[3]) 1741. 11. 3. §., 1791. 17.

1848-iki törvényhozásunk előtt úgy tünt fel, hogy a bajok, melyek az alkotmánynak kivülről való folytonos megtámadásából eredtek, csak úgy lesznek mellőzve, ha a király jogainak gyakorlása annak az országból való távolléte esetében a *nádorra* bizatik. Midőn az I. t. cz. dicsőült József nádor emlékét törvénybe igtatta, a II-ik István főherczeget egyhangulag—a kijelölés szokás szerinti módjának megtartása nélkül— nádorrá választottnak jelenté ki, egyszersmind kimondotta, hogy ezáltal a király és az országgyülésnek a nádorválasztás körül eddig birt jogai változáson nem mentek át, — a III. t. cz. 2. §. a nádornak oly hatalmat ad kezébe, mely őt a királynak nemcsak helytartójává, mi az 1485. 7. és az 1741. 9. t. cz. értelmében eddig is volt, hanem valóságos „*alteregó*"-*jává* tevé, rendelvén: Ő felségének az országbóli távollétében a nádor s királyi helytartó az országban s az ahhoz kapcsolt részekben, a korona egységének s a birodalom kapcsolatának épségben tartása mellett a végrehajtó hatalmat a törvény s alkotmány ösvényén *teljes hatalommal* gyakorolja s ez esetben a mostani nádor cs. kir. főherczeg Istvánnak személye hasonlóan (mint a királyé) sérthetlen.

Igy a végrehajtó hatalom gyakorlása teljesen a nádorra bizatott, pusztán a főpapok és országzászlósok kinevezése, kegyelmezés jogának gyakorlata, a nemességnek, czímek és rendeknek osztása tekintetében történt kivétel, mert ez mindig ő felségét a királyt illeti; szintén ő felsége határozza meg a magyar hadseregnek

az ország határain kivüli alkalmazását, nemkülönben a katonai hivatalokra való kinevezéseket is.

1848-iki törvények e rendelkezései inkább a momentán viszonyok követelményeinek tett engedmények, mintsem hosszabb időre számitott közjogi alkotásoknak tarthatók. A viszonyok bonyodalmai közepette a nemzet ily segélyszerhez nyúlt, hogy a törvényesség elvének is elég legyen téve, és az országnak új kormányzati rendszere is fennállhasson. Ekként reménylhették ugyanis akkori törvényhozóink, a hazánk és az örökös tartományok közt fenforgó viszonyt akként elintézni, hogy abból alkotmányos lételünkre veszély ne háromoljék, és az alkotmányt netalán fenyegető bajoknak már eleve eleje vétessék. — Az intézkedés sikerre nem vezetett, sőt a három százados bizonytalanság helyébe újabb provisoriumot teremtett, a kormányzat körében állandó kételyt idézett elő és lehetetlenné tette azon fogalmak tiszta körvonalozását és érvényesülését, melyeket az angol alkotmányos elmélet „King in Parlament" — és „King in Council" — neve alatt ismer. Ezen állapot, melyet az 1848-iki törvényhozás azért teremtett, hogy az összeütközéseknek *eleje vétessék*, még *nagyobb* összeütközések gyúanyagát rejté magában.

Egyébiránt 1848-iki törvényeink ezen új jogkörrel ruházván fel a nádort, annak mindazon jogait, melyeket eddig a közvetlen igazgatás körül birt, részint nyilván, részint hallgatag eltörölték; a főrendiház elnökségét más, a korona által kinevezett egyénre bizták, a XXVIII. t. cz. pedig nyiltan mondja: hogy a nádor,

mint ő felségének az országból távollétébeni teljhatalmu királyi helytartója, személyének sérthetlensége s helytartóilag gyakorlott legfelsőbb jogai mellett a *felelős ministeriumnak* törvény értelmében alárendelt hivatalokat *nem viselhetvén*, ő főherczegsége úgy Pest-Pilis és Zsolt t. egyesült megyék örökös főispánsága, mint a jász-kunok grófsága gyakorlatáról lemond ő felségének az országbóli távolléte idejére ; és az első törvényesen egyesült megyékre, egy a többi főispánokkal mindenben egyenrangu főispáni helytartó neveztetik ki, a Jász-Kúnkerületre nézve pedig a nádori főkapitányság főispáni rangra emeltetik és erre nézve ő fensége a nádor törvényes jogait az illető felelős ministerium által gyakorlandja ; a kerületek által fizetendő 3000 darab arany tiszteletdíj továbbra is fenmaradván.

Az 1848-iki törvények legmélyrehatóbb ujitása a kormányzat körül azonban a *felelős ministerium megalkotásában* áll. Kiemeltük a királyi hatalomról szóló első fejezetünkben, hogy az 1848-ik év előtt hiányzott a megkülönböztetés a király és kormány közt — mert nem pusztán az uralkodás, hanem a közvetlen igazgatás is a király jogkörébe tartozónak gondoltatott. Más országokban a szétválasztást már régebben szerencsésen keresztül vitték ; Angolhonban ez úgy történt, hogy az előbbi udvari hivatalok a parlamenti felelősségnek alávettettek, és igy valódi nemzeti hivatalokká fejlődtek.

Ráutaltunk azon akadályokra, melyek ily átalakulást nálunk lehetetlenné tettek, és melyeknél fog-

va a nemzet politikai élete egy izmosabb központ köré tömörülni, felsőbb kormányzata a felelősség elvének alapján átalakulni képes nem volt. Az 1848-iki törvények e problemát úgy akarták megoldani, hogy a királynak „alteregó"-jává az országbóli távolléte esetében a nádort tették, és igy mellőzöttnek gondolták azon akadályokat, melyek az örökös tartományokhoz való viszonyaink szabályozatlanságából felsőbb kormányzatunk önállósitása, függetlenitése és a felelősség elvére való fektetése elé gördültek.

A független felelős magyar ministerium az 1848. III. t. cz. által alkottatott meg; ennek 3. §-a elrendeli, hogy ő felsége s távollétében a nádor a végrehajtó hatalmat a törvények értelmében független magy. ministerium által gyakorolják, és bármely rendeleteik, parancsolataik, határozataik, kinevezéseik csak úgy érvényesek, ha a Buda-Pesten székelő ministerek egyike által is aláiratnak. E ministerium mindegyik tagja mindennemü hivatalos eljárásért felelős. A ministerium székhelye Buda-Pest.

A ministerium felállitása által régi kormánytestületeink eltörlötteknek tekintettek; a felelősség elvével nem is lehetett volna összhangzásba hozni azok collegiális szervezetét, mely legalkalmasabb eszközül szolgált volna a felelősség alól való kibuvásra.

A 48-iki törvények azonban aligha jártak volna el czélszerütlenül, ha a történeti emlékek iránti kegyeletből az országzászlósok régi méltóságait névleg meghagyták volna, de az egyéni felelősség és korszerü

szervezés alapján valódi *hivatalokká* alakitván át azokat, úgy, mint Angliában történt, mely példájával megmutatta, hogy a *külformákhoz* való hű ragaszkodás egy múltjához ragaszkodó népnél sokszor az alkotmány lényege fenmaradásának egyik leghathatósabb biztositéka. — Ez különben egyéni nézet, melyet csak közbevetőleg hozunk fel.

A régi kormányhatóságok feloszlatásának természetes következménye lett, hogy azoknak minden eddig birt jogai átszállottak a felelős ministeriumra, a mint azt a törvény nyiltan rendeli: Mindazon tárgyakban, melyek eddig a m. k. kanczelláriának, magy. kir. helytartótanácsnak s a k. kincstárnak — ideértve a bányászatot is — köréhez tartoztak vagy azokhoz tartozniok *kellett volna*, minden polgári, egyházi, kincstári, katonai és általában minden honvédelmi tárgyakban ő felsége a végrehajtó hatalmat ezentúl kizárólag csak a magy. ministerium által fogja gyakorolni.

A ministerium áll: egy elnökből, kit ő felségének az országbóli távolléte esetén a nádor nevez ki ő felségének jóváhagyásával, — és kivüle még 8 tagból. A ministerek egyike folyvást ő felségének személye körül lesz s mindazon viszonyokba, melyek a hazát az örökös tartományokkal *közösen* érdeklik, befolyván, azokban az országot felelősség mellett képviseli.

Nem szándékozunk bővebben előadni azon határozmányokat, melyeket az 1848. III. t. cz. a ministerek felelősségére, azok feleletre vonására, vád alá he-

lyezésére nézve megállapitott. — A lehető szabatosság jellemzi mindazon rendelkezéseket, melyekben legtökéletesebb foglalatját, mondhatnók essentiáját találhatjuk mindazon rendelkezéseknek, melyeket az eddigi alkotmányokban a ministeri felelősségre vonatkozólag találunk, és 1848-iki törvényhozásunknak csak előnyére válhatik az, hogy a külföldi alkotmányoknak legjobb és legéletrevalóbb szabályait a ministeri felelősség tekintetében utánozni törekedett.[1])

Azonban az 1848-iki törvényhozás, békülékeny és megnyugtató természeténél fogva, a feloszlatott kormánytestületek tagjairól, mint egyénekről gondoskodott, nem kivánván azt, hogy tekintélyes számú és állású egyének a dolgok új rendjének ellenségeivé váljanak. Elrendelte, hogy a m. k. helytartótanács és az udv. kamara tagjai a ministeri osztályok közt felosztassanak.

A III. t. cz. 19. §-a pedig egy *államalmi tanács*

---

[1]) Igy több pontra nézve feltünő hasonlatosságot találunk az 1848-iki III. t. cz. és 1831-iki belga alkotmány között. Ekként 1848-iki magyar törvény híven, majdnem szószerűen másolta ennek azon pontját, hogy a ministerek csak akkor birnak szavazatjoggal egyik vagy másik kamarában, ha azoknak egyszersmind tagjai"; — továbbá : „a ministerek mindenik kamarában üléssel birnak és kivánatukra meghallgatandók", — nemkülönben „a kamarák kivánhatják a ministerek jelenlétét." Az alsóház *vádlási* a felsőház *biráskodási* jogát a ministerek bűntényei esetében nem csak Angliában találjuk, hanem az 1831-iki franczia charta 41-iki fejezetében is olvashatjuk.

felállitását határozza el, melynek czélja „az ország közügyei felett tartandó értekezés." Ő felsége, vagy a nádor vagy a ministerelnök elnöklete alatt áll; állandó szervezése azonban a jövő országgyülésre halasztatott. A kanczellária előadó tanácsosai, ugyanennek, valamint a helytartótanácsnak, és a volt kamarának elnökei szintén ezen álladalmi tanácsban foglalnak helyet, és ott a felség, nádor vagy a ministerelnök távollétében elnökölnek.

Ezen álladalmi tanács szintén nem tartozik a 48-iki törvények legéletrevalóbb alkotásai közé. — Ha régente felelős kormány hiányában a nemzet ily módon igyekezett befolyását a legfelsőbb kormányzatban érvényre emelni, úgy kimagyarázható volt ezen törekvés, ámde most, felelős kormány mellett, mely minden lépésében az ország legelső tanácsától, az országgyüléstől függ, fölösleges, sőt kártékony dolog volt azon intézmény felállitása, melynek az 1848-iki törvényekben olvasható fogalmazása még az iránt is kétségben hagy bennünket, vajjon az a királynak az országos ügyekben való tanácsa, vagy a kormánynak alárendelt testület-e?

Mert a 48-iki törvények mellett e két lehetőség forog fenn; az első lehetőség pedig felelős kormánynyal szemben veszedelmes, alkotmány-ellenes, a másik leglább is fölösleges. — Igy az 1848-iki t. cz. rendeletében hiányzik a helyes indok, *a ratio legis*, egyedül csak az *occasio legis* szempontja az, mi e rendelkezést kimagyarázhatóvá teszi, és ezen occasió nem volt

egyébb, mint az 1848-iki törvényhozás megnyugtató szándéka a fentebb előadott kormánytestületek tagjai irányában.

Ime ezek a főreformok, melyeket az 1848-iki törvényhozás a felsőbb kormányzat körül létesített. Mindezeken a reformokon egy alapvonás tükrözik le: a *kormányzatnak a felelősség elvére való fektetése.* De a kormányfelelősség eszméjének kinyilatkoztatása által sem mondott ki 48-iki törvényhozásunk olyast, mi ellentétben lenne a nemzet közjogi hagyományaival; mert régibb törvényeinkben, országgyűléseink irományai közt nem egy elszórt törvénynyel, javaslattal találkozunk, melyek azt bizonyitják, hogy a kormány felelősség egyike volt azon régibb czélpontoknak, melyek felé nemzetünk következetesen törekedett, de elérésökben a körülmények ellentállása által gátoltatott. Nem lesz érdektelen, ha ennek igazolása végett a történelembe rövid visszapillantást vetünk. A tisztviselők felelősségére nézve az első törvényt már Kálmán I. k. 11. fejezetében találhatjuk. E törvény elrendeli, hogy évenként kétszer: Fülöp s Jakab apostolok ünnepén és sz. Mihály nyolczadán minden püspökmegyében közgyülés (synodus) tartassék, vagyis a megyei nép gyülekezete, melyben úgy a főispán (supremus Comes), mint a többi tisztviselők (Comites et aliorum magistratuum dignitates et potestates) összegyűljenek; ha erre valaki, bár pecsétes levéllel meg sem hivatott, el nem övend, úgy a biróság előtt bűnösnek fog ismertetn Ezen köz gyülések *biráskodnak* a kir. főtiszt-

viselők (Majores *Ministri regis*) s a várnagyok fölött.[1]) — E törvényben találhatjuk fel a *birói felelősség* első csiráit is. Ugyanis a törvény elrendeli, hogy a biró, ki az ügyet igazságtalanul intézte el, pecsétes levéllel idézve a királyi Curiában, a nélkül hiva, a közgyülésre (synodus) megjelenni tartozzék; ha pedig valamely gőgös, daczos biró e mondott gyülésre meg nem jelennék, ott vádlója előadása értelmében itéltessék el. — Mindezeken persze még csak a kezdetlegességnek, a fejlődés legalsó stadiumának nyomai mutatkoznak, de az elvnek teljes és körvonalazott kifejtését ki is várhatná az állami intézmények emez első, mondhatnók bölcső korszakában?

A középkorban azon alakben, melyben ma létezik, a kormányzati felelősség eszméje egyáltalán ismeretlen volt. De nem volt ismeretlen ezen elvnek fő motivuma. Mert miért helyezünk oly nagy súlyt a ministerek felelősségére, miért keresünk ebben garantiákat? Azért, hogy a kormányzat ne egyes egyén belátása, hanem *az összes nemzet akarata, érdekei szerint vezettessék.*

Ezen elvet régibb törvényeink is figyelemben részesiték, midőn a királyi hatalmat a nemzet által választott tanácsosoknak a király tanácsában való jelenléte, beleegyezése által korlátolták.

Vajjon nem ezen elv lebegett az 1298-iki ország-gyülés előtt, midőn végzeményei 23. szakaszában el-

---

[1]) Colomanni regis Decr. lib. I. cap. 2. 9. 10. 23.

rendelte, hogy az ország kormányzatára a király maga mellett tartson minden harmadik hónapban tanácsot, mely a két (esztergomi és egri) érsekségből vett püspökből és annyi nemesből álland, mennyien most ezen országgyülésen választattak. Különben — úgymond — adományai és a tisztségek, melyeket ád, *nem érnek semmit.* Ime a nemzet által választott tanácsosok belegyezéséhez köttetik a király főbb tényeinek érvényessége; vajjon nem jut-e itt emlékezetünkbe az 1848. III. t. cz. 3. §-a, mely szerint a király rendeletei csak úgy érvényesek, ha a Buda-Pesten székelő ministerek egyike által is aláiratnak?

Ezen elvnek kifejtését találjuk az 1386. 3. t. czikkben, mely a király tanácsosainak kötelességükké tette, hogy nemcsak a király, hanem az ország érdekeit is tartsák szem előtt. A királyné (Mária) viszont arra kötelezte magát, hogy követni fogja a jó tanácsot, a ki pedig roszat adna, azt kitiltandja a királyi tanácsból. E törvény épen tíz évvel hozatott azután, hogy az angol parlament 1376-ban először kezdett biráskodni a király tanácsosai fölött. [1])

A vegyes korszakban a nemzet a kormányzatra való e befolyást mindinkább kiterjeszteni törekedett; persze ismét csak a fentjelzett alakban, a király tanácsában való részvétel biztositása által, mert ennél volt

---

[1]) Igaz, hogy mind az 1298-iki, mind az 1386-iki országgyűlés végzeményei hiányoznak a Corpus Jurisban, de mint kiválólag történeti becscsel biró törvényhozási emlékek a nemzet e törekvéseinek fölvilágositására szolgálhatnak.

egyedül az országos igazgatás joga. Az 1439. 2. t. cz. a nádornak választását bizza az ország rendeire, az 1446-iki országgyülés a kormányzó mellé 4 tanácsost adott, kiknek beleegyezése általa kikérendő. Az 1458-iki országgyülés Mátyás mellé 6 tanácsost rendel, 1478-ban újra tanácsosok rendeltettek Mátyás mellé. Igaz, hogy e törekvésekbe az olygarchia előnyomulása és térfoglalása is bevegyült, de van-e intézmény mely daczára helyes, tökéletes voltának a visszaélés belopódzását lehetetlenné tenné?

A XV. század elején a nemzet a kormány vezetés ére nagy befolyást szerzett magának. A Posthumus László alatt 1454 tartott országgyülés küldöttséget küldött ki magából, mely megvizsgálandja, miként kezeltetnek *a királyi jövedelmek* a kamarában s hová fordittatnak? [1]) Vajjon e törvény nem mondható-e az 1848. III. t. cz. azon rendelete csirájának, mely meghatározza, hogy a ministerium az ország jövedelmeinek és szükségeinek kimutatását és a múlt évről való számadást az országgyülés elé terjeszteni köteles?

A királyi tanácsosok kötelességeit az ország, annak törvényei és törvényes kormányzata iránt II. Ulászló törvényei még legbővebben fejezik ki. Az 1500-ki országgyülés 10. t. czikke a királyi tanácsnak tizenhat jogtudós főpappal és főnemessel való szaporitását rendeli el, kik erős hittel esküdni tartoznak a

---

[1]) 1454 2. Lásd mindezekről *Szlemenics* értekezését: Törvényeink története az Akadémia Évkönyveiben VI. VII. köt.

királynak és a rendeknek, hogy azon tanácsban mindazt előmozditandják, mit a király iránti hűség és annak java, valamint az ország *szabadsága* és *közjóléte* kiván. Az 1507. 7. cz. már tanácsosok *felelősségét* is kimondja: „Ha valaki a rendek közől a király tanácsában ezen ország szabadsága, közjava és törvényei ellen nyilván és vakmerőleg cselekedni merészelne, ezt a többi ülnökök a legközelebbi országgyülésen a főpapok, országnagyok és a többi rendek előtt följelenteni tartoznak; ki is ugyanott, mint a hazának és a szabadságnak árulója és háborgatója, javaiban és személyében érdeme szerint *büntettetni fog.*"

Ime e törvény a tanácsosok valóságos felelősségét állapitja meg, és az országgyülésnek a törvényes és alkotmányos kormányzat hathatós biztositékait adta kezébe, miután e tanácsban intéztettek el a legfontosabb kormányzati teendők, sőt az 1518: 38. nyilván mondja, hogy az ország összes ügyeinek *(omnium negotiorum suae Majestatis et Regni)* kormányzata ezen tanács köréhez tartozik. Szóval az országgyülésnek befolyása a kormányzat vezetésére e törvény által a leghatározottabban megállapittatott; sajnos, hogy a közhatalom sülyedése e korszakában, ugyanakkor, midőn azt felelőségnek alávetni törekedtek, más oldalról azt erősbiteni s helyes szervezés által súlyra, tekintélyre emelni elmellőzték. Csoda-e, hogy azon korlátozások, melyeket II. Ulászló alatt tartott országgyűléseink a főhatalom irányában tettek, rosz jelnek tartattak, pedig a hiány nem ezekben rejlett, hanem azon tény-

ben, hogy nem volt lehetséges ennek még törvényes és helyes intézkedéseit is végrehajtani, nekik érvényt és elismerést szerezni.

A Habsburg-korszak nem kedvezett azon eszmének, hogy a kormányzatba a nemzetnek is érdekeihez mért befolyása legyen. Törvényeink mindazonáltal ismételve sürgették a tanácsosoknak alkalmazását a király mellett, követelték, hogy magyar ügyekre magyar tanácsosok alkalmaztassanak és tiltakoztak az idegen tanácsosoknak a magyar dolgokban való kihallgatása ellen. A törvények hosszu sorát idézhetnők, melyek ezt rendelik [1]), de épen a folytonos ismétlés szükségessége mutatja, hogy e törvényes követelmény az életben valósággá nem lett, a legfontosabb ügyek nem a magyar királyi kanczelláriában, hanem az osztrák kanczelláriában, a státusministeriumban, az udvari kereskedelmi tanácsban (Hof-Commercienrath) döntettek el, a magyar udvari kamara, melynek függetlenségét több törvény biztositja, s melyre az országgyülés akként igyekvék biztositani befolyását, hogy az 1608. kor. e. 5. t. czikkben kimondá, hogy még ezen országgyülés alatt *választassék* országos kincstárnok, k az udvari vagy austriai kamarától semmi függésben ne legyen —, mindezen törvényes garantiák daczára tettleg függésbe jött az udvari kamarától. Ily körülmények közt lehetett e szó a kormányzati közegek felelősségéről?

[1]) 1608. 2. a. cor. 1613. 25, 1630. 29, 1635. 28, 1655. 50 1659. 8, 1681. 4, 1715. 41, 1741. 11.

Az 1790—91-iki országgyülés, látván a József császár újitásaiban mutatkozó alkotmányfelforgatási törekvést, mindenkép biztositani igyekezett az országot hasonló alkotmányveszély bekövetkezése elől. A kerületi üléseken, melyeknek naplóját még ezen időben nem birjuk, heves viták folytak e biztositékok iránt, a rendek az általok felterjesztett hitlevéljavaslatban II. András aranybullája *ellentállási* záradékának visszaállitását követelték, és ettől csak a király határozott ellenzése következtén mondottak le. A dunántúli kerület által készitett hitlevél javaslatban az köttetett ki, hogy a kormány az ország összes közjövedelmeiről évenkint számadásait benyujtsa, egyszersmind egy *álladalmi tanács* felállitása javasoltatik Ulászló IV. decr. 10. §-a értelmében.

A Tiszán inneni és túli kerületek ezen álladalmi tanács eszméjét hitlevél-javaslataikban akként fejtették ki, hogy valóságos *felelős* kormánynyá akarták azt alakitani, és az országgyülésnek megadni azon jogot, hogy e felelős testületet egészében és tagjaiban *meg is büntethesse*. Lássuk csak ezen érdekes javaslatot. [1])

Miután — ekként szól ez, — a magyar királyi helytartótanács endeltetésétől eltérve, az 1723. 102, és 1741. 17. t. cz. rendelete ellenére nemcsak nem gondoskodott a törvények végrehajtásáról, hanem igen

---

[1]) L. a nemzeti Muzeum ily czímü kéziratát: (654 fol. lat.) *Acta Diaetalia*, quae in Diario Diaetae anno 1790—91 celebratae non reperiuntur, neque typis impressa sunt. 87 s köv. lapokon.

sok rendeletet bocsátott ki hatásköre korlátain túl, és a törvényekkel ellenkezésben levőket, miután továbbá igen sok egyén foglal helyet az 1741. 11. t. cz. rendelete ellenére e tanácsban, kik idegenek, nem-nemesek és nem-birtokosok s ezen ország törvényeit vagy épen nem, vagy csak igen kevéssé ismerik, mindezeknél fogva sz. István I. k. 7. fej. II. k. 37. f. az 1518. 39. és az 1608. 10. t. cz. értelmében felállittatik egy magyar álladalmi tanács — *Senatus Regni Nationalis* — mely a nádor elnöklete alatt, két püspökből, az előbbi állásukba visszahelyezett ország-zászlósokból, a kincstárnokból és a fiscúsokból, végre minden kerület által választott 6—6 tanácsnokból álland. Ez a törvények végrehajtását eszközlendi, semminemű királyi rendeletet, mely az országos rendek kiváltságai, jogai és a törvények ellen van irányozva, el nem fog fogadni, annál kevésbbé fog kiadni, az ország mindennemü ügyeit, a katonai, polgári, politikai, egyházi, kereskedelmi, irodalmi, gazdászati, harminczad, só- és bánya-ügyeket teljes és *független* joggal igazgatandja, és az ország *középénztárát*, ide foglalva az összes kamarai jövedelmeket is — kezelendi, minden törvényhatóság fölött a fölügyeletet viszi és az ország pénzügyeit is igazgatja, minden harmadik évben a tartandó országgyülés előtt minden tettéről, kezeléséről *számot ad*, és ha legkevésbbé is eltérne az országgyülés által részére adott utasitástól, érdeme szerint *büntettetni*, *elmozdíttatni*, *újonnan alakíttatni fog.*[1])

---

[1]) E felelősséget még határozottabban körvonalozza azon

Ime a felelősség legpraegnánsabb jellege tükröződött le ezen álladalmi tanács szervezetén. Igaz, hogy e felelősség még korántsem azonos a ministeri felelősség rendszerével, mert ennek azon nevezetes essentiális jelleme van, hogy a felelősséget *egyénesiti*, ennélfogva annak megvalósitását is könnyebbé teszi, mig az e javaslatban foglalt felelősség *testületi* felelősség volt, mert az ügyek elintézésében a testületi eljárás módja határoztatott meg.

A végrehajtó hatalom szerkezetének hiányai nem voltak ismeretlenek törvényhozásaink előtt, pusztán azon szoros összeforrásnál fogva, mely az alkotmány és a végrehajtó hatalom közt ennek minden fokozatain 1848 előtti közjogunkban tapasztalható volt, országgyüléseink igen tartózkodva jártak el e tárgy körül azon korszakban, melynek jelszava volt: „obvallare constitutionem!"

Az erélyes 1843—44-iki országgyülés ezen irányban is határozottabban lépett fel, és a Karok és Rendek az országgyülés vége felé már egy határozatban letették a *magyar felelős kormány* alapelveit.

---

munkálat, mely e tanács organizatióját meghatározza. E munkálat 13. szakasza igy szól: art. 13. *Responsionis onus*. Jam ipsum supremum senatus Dicasterium in completo sumptum, quam et singula ejusdem individua coram Diaetae *responsabilia* sunt, cui senatum ad reddendam rationem actorum et factorum stringendi, cumque si quo facto officio suo deficisse comperérit, hoc in membris sive in corpore pro ratione delicti *puniendi*, imo totum etiam senatum dissolvendi jus competit. I. m. 108 l.

E határozat a többek közt így szól: „A KK. és RR. a jelen országgyülésnek folyamata alatt azon meggyőződésre jutottak, hogy részletes intézkedések az ország anyagi és szellemi kifejlődésére nem vezérelnek, sőt inkább minden fennálló viszonyoknak csak összezavarását következtetik, mindaddig, *míg az ország közéletének gyökere orvosolva nincs.* A KK. és RR. mind sérelmeiknek főokát, mind haladási czélzataiknak főakadályát abban találják, hogy az alkotmányos törvényhozás mellett a nem-alkotmányos kormányzási rendszer folytonos ellentétben áll. A KK. és RR.-nek habár a magyar kormány személyzetében bizodalmuk lehetne is, bizodalmuk teljesen elenyészett oly kormány iránt, mely az alkotmányos téren kivül és felelősség nélkül működik. A KK. és RR. különösen *egy alkotmányosan felelős kormányban* látják mind törvényeik szentségének egyedüli biztositását, mind az ország lehető kifejlődésének egyedüli feltételét."

Régibb országgyüléseink ezen itt jelzett törekvései igazolják azon állitásunkat, hogy az 1848-iki III. t. cz., midőn a ministerium felelősségét alaptörvényileg kimondta, csakis a nemzet régibb óhajait teljesité. Nem mondjuk ezzel, hogy az újabb államjogtudósok tanai, az angol parlamentarismus és az ennek utánzását irányelvül tűző franczia doctrina, Constant, Royer Collard, Guizot művei, az 1830-iki charta és a belga alkotmány hatás nélkül maradtak az 1848. III. t. cz. formulázására. De a ministerium alkotása csak mellékes mozzanat e törvényczikkben, fő értéke abban

fekszik, hogy a kormányzati felelőség elvét az *egyéni felelősség* alapján életbe léptette, és a felelősségnek ez utóbbi módja az, mely egyedül mondható újnak a magyar törvényhozás előtt; sőt már ennek csirája is föltalálható II. Ulászló 1507-iki végz. 7. czikkében, hol ki van már mondva az országgyülés *biráskodási hatalma* a vétkes tanácsos felett. De az egyéni felelősség mindaddig nem is léphetett életbe, mig kormánytestületeinkben a collegiális kezelés rendszere követtetett.

És igy igazolván azon állitásunkat, hogy a kormányzati felelősség eszméje nem ismeretlen a nemzet közjogában, alkotmányos hagyományaiban, e fejezetünket közjog-tudósaink legnagyobbikának, *Deák* Ferencznek szavaival zárjuk be [1]):

„Vannak újabb törvényeink között olyanok, melyek nem elvben s lényegben, hanem inkább formában ujak s csak tisztább, határozottabb és rendszeresebb alkalmazását irják körül a régibb törvényekben is előforduló elveknek. Ilyen például *a miniszteri felelősség*. Mindazt, a mi az erről szóló 1848-iki törvényben foglaltatik, ily alakban hiába keresnők akár Magyarországnak, akár más országnak régibb törvényeiben. De az elv maga nem volt új Magyarország törvényhozása előtt, s már a XVI. században világosan és határozottan kimondotta azt a magyar törvény. Lehet-e tehát állitani, hogy a miniszteri felelősségről szóló törvény merőben új tárgyat tartalmaz“ ?

---

[1]) Közjogi és jogtörténelmi észrevételek Lustkandl Venczel munkájára Budapesti Szemle. Uj folyam I. k. 79. l.

6. §.

A honpolgárok jogai és kötelezettségei.

Jogegyenlőség. — Urbéri és uri hatóság megszüntetése. — Közteherviselés. — Vallásegyenjogusság. — Sajtószabadsag. — Nemzetőrség. — Ősiség eltörlése. — Polgári törvénykönyv.

Midőn a régi Magyarország közjogi szerkezetével foglalkoztunk, kiemeltük, hogy 1848 előtti országos rendeink jogállapotán már némi csiráit láthatjuk a későbbi jogegyenlőségnek. Ugyanazok voltak a jogok, melyeket a Verbőczy I. 9-ban a nemesek sarkalatos jogai gyanánt kijelölt, a törvény utján kivüli letartóztathatlanságnak a személyi és vagyoni sérthetlenségnek, a föld szabad birtoklásának, a közterhektől való mentességnek, az ellentmondásnak joga. Utaltunk arra is, hogy e jogokban a köztehermentességet kivéve semmi olyasmi nem foglaltatott, mi a közszabadsággal ellentétben állott volna, a ferdeség csak az volt, hogy azok pusztán a nemesekre voltak kiterjesztve, és nem váltak az egész nemzetnek *Habeas-Corpus*-actájává.

Az 1848-iki törvények nyiltan ugyan nem mondják ki a jogegyenlőséget [1]), de összes intézkedéseik

---

[1]) E körülmény is igazolja azt, hogy a különbség a honlakosok jogállapota közt már akkor az életben nem volt annyira szembeszökő, miután régi törvényeink értelmében nem-nemes személyek sem voltak önkényesen letartóztathatók. Az 1848-iki törvények csak is az Erdély egyesitését elrendelő törvényczikkben

szellemében rejlik ennek elismerése, érvényre juttatása; következőleg az I. 9-ban foglalt fent jelzett jogoknak — a törvény útján kivüli elmozdithatlanságnak, a személyi és vagyoni sérthetlenségnek, a föld szabad birtoklásának — *az összes honpolgárokra való kiterjesztése.*

Azonban a jogegyenlőség életbeléptetésének mellőzhetlen feltétele volt az *urbéri* viszonynak és minden úri törvényhatóságnak eltörlése.

Ezt az 1848. IX. t. cz. rendelte el. E törvényczikk az *urbér* és azt pótló szerződések alapján eddig gyakorlatban volt szolgálatokat, a dézsmát és pénzbeli fizetéseket megszüntette, és a magánföldesurak kármentesitését a nemzeti közbecsület védpajzsa alá helyezte; a ministerium pedig megbizatott, hogy a magán földesuraknak kármentesitése iránt a legközelebbi országgyülésnek részletesen kidolgozandó törvényjavaslatot terjeszszen elő, akként, hogy az eddigi urbéri tartozásokkal felérő tőkeérték részükre a közállomány által hiány nélkül kifizettessék.

Az *úri törvényhatóság,* melynek terjedelmét fönnebb jellemeztük, megszüntetett; ideiglenesen, mig a törvénykiszolgáltatás általán rendeztetni fog, azt polgári ügyekben ott, hol rendezett elsőbirósági hatóságu tanácsok nincsenek, a szolgabirák, büntető és rendes polgári perekre nézve pedig a megyei törvényszékek fogják gyakorolni.

---

emliték meg e szót, kimondván, hogy Magyarhon Erdély mindazon külön törvényeit, melyek a *jogegyenlőségnek* kedvezők, elfogadni kész.

Ezen elveket még részletesebben kifejtették 1848. X. t. cz., mely a összesitésről, legelőelkülönzésről és fajzásról szól, a XI. t. cz., mely az eddig a földesuri hatóságok által intézett ügyek jövendőben való elintézését szabályozza, a XII. t. cz., mely az urbéri megszüntetett magánuri javadalmak státusadóssággá leendő átváltoztatását rendeli el. Ezen törvények mindenike lépcső volt a teljes és tökéletes jogegyenlőséghez, azon elvek életbeléptetéséhez, melyeket a nemzet jobbjai hosszú idő óta czélpontokul tűztek ki. A főelőny, mely e törvények rendelkezéseit jellemzi, abban áll, hogy azon nagy politikai átalakulás a *magánjogok* sérthetlen tiszteletben tartása, csorbitatlan megőrzése mellett vitetett keresztül.

Azok, kik az 1848-iki törvényeket forradalmiaknak tartják, csak ezen körülményekre ügyeljenek; csak azt vegyék tekintetbe, hogy azon korban, melynek jelszava a „munkaszervezés“ volt, a magyar 1848-iki törvényhozás mily aggódva őrködött, mily elővigyázattal járt el a szerzett jogok körül; a magánjogok épsége felett mily félelemteljes tisztelettel őrködött, — és azonnal ki fognak ábrándulni ezen előitéletükből.

Látjuk e jellemvonást az *egyházi* tized megszüntetésénél követett eljárás körül is[1]). Ha törvényhozá-

---

[1]) A papi tizedről l. *Bartal* Commentarii III. 148—154. ll. Fizetési módjáról hazai törvényeink intézkednek sz. István I. k. 52. f. sz. László t. I. k. 4. f. 1495. 37, 1507. 15, 1604. 14. stb. *Cziráky* (jus publ. l. 198. §.) az egyházi tizedet, mint az egyháziak honvédelmi kötelességének folyományát tünteti fel.

sunk oly radical vagy forradalmi irányban halad mint ezt sokan hirdetik, ugy egyszerüen kimondhatta volna, hogy miután az egyházi rend által élvezett tizednek alapja, az egyháziak katonáskodási kötelessége megszünt, a papi tized egyszerüen eltöröltetik. — Azonban e törvényhozás oly tisztelettel viseltetett a jus quaesitum iránt, hogy távol volt attól, ilyesmit önkényüleg elrendelni, sőt a XIII. t. cz. nyilván nem is a papi tized megszüntetését rendeli el, hanem, hogy a törvény szavaival éljünk „az egyházi rend a papi tizedről minden kárpótlás nélkül lemondván, az ország rendei ezen, a haza oltárára letett áldozatot örök emlékezet okáért a törvénybe igtatták,“ tehát csak az önkénytes lemondást vezeti be a törvénykönyvbe.

És még e tekintetben is igen óvatosan járt el, midőn elrendelte, hogy, a mennyiben a papi tized magán családok birtokába ment át, a tulajdonos magáncsaládoknak a közállladalom által leendő kármentesitése iránt a ministerium törvényjavaslatot terjesszen elő; s midőn meghagyta, hogy a mennyiben a tized megszüntetése a kisebbrendü papság némely tagjainak jövedelmét érdeklené, ezek ellátásáról is törvényjavaslat terjesztessék elé.

De az 1848. törvények nemcsak jogokat, hanem egyszersmind kötelességeket is általánositottak. Ugyanis 1848 előtti alkotmányunkban két jellemvonás vonul keresztül. A politikailag kiváltságolt osztály, a nemesség élvezte a jogokat, mig a nem-nemes osztály a

közterheket; az 1848. év mind a jogokat mind a kötelezettségeket *általánositá*, egy részről a Verbőczy I. 9-ben foglalt sarkalatos nemesi kiváltságokat, a törvény által eltörölt ellentállási jogot kivéve, az egész nemzetre *kiterjesztvén*, másrészről a nem-nemes osztály által viselt közterhek viselésének kötelezettsége alá minden honpolgárt — kivétel nélkül — sorozván. Azért a jogegyenlőségnek kiegészítő elve volt a *közteherviselés*, melyet az 1848-iki t. cz. (VIII.) hozott be, megbizván a ministeriumot, hogy az ideiglenes adóztatási kulcsot, a törvényhatóságok meghallgatása mellett, kidolgoztassa, és ezen kulcs szerinti kivetés már az 1848-iki nov. 1-ső napjától vegye kezdetét.

Különben 1848-iki törvényhozásunk a közteherviselés elvének kimondásával nem nyilatkoztatott ki semmi olyast, mi új, ismeretlen lett volna a nemzet törekvéseiben, mert a közteherviselés elve már az 1848-at megelőző országgyülések, különösen az 1843—44-iki nemes törekvésü országgyülés élénk tanácskozási tárgyát képezte.

Széchenyi[1]), Sztáray, Dessewffy Aurél és Emil grófok maguk voltak a nemesi osztály adókötelezettségének legbuzgóbb előharczosai. Az 1843—44-iki országgyülés hatalmas lépéseket tett e czélhoz, az or-

---

[1]) *Széchenyi István* magasztos irányelveit e szavakba foglalá: „az alkotmány sánczain kivül állókat azokba befogadni s az országos pénztár javára lemondani az adó mentességről.“ És e két fontos reform életbe léptetését épen csak az 1848-iki törvények eszközölték.

szággyülés költségeit, az 1832—36 és az 1839. országgyülések példájára a nemesi rend vállalta át szabadajánláskép magára, sőt megvitattatott Széchenyi kedvenczeszméje az *országos pénztár* terve is e gyülésen. Országos pénzügyi választmány rendeltetett ki a hazai közszükségek és azok mikép leendő fedezéséről javaslatot adni és ez az 1844-iki sept. 9-én előterjesztett jelentésben elmondta, hogy a tanácskozás folyamán meggyőződött arról, „hogy az országnak jelen hátramaradottságból való kiemelésére, s mind szellemi, mind anyagi tekintetbeni fölvirágoztatására és boldog jövőjének megállapitása s biztositására legigazságosabb s legméltányosabb, s ennélfogva legbiztosabb eszköz a közterheknek *közösen* és *aránylagosan* leendő viselése, — ebbeli meggyőződését nem késett nyilvánitani oly megjegyzéssel, hogy ezen elvnek általános alkalmazását — jelen körülményekben s a szükséges adatok hiánya miatt, kivihetőnek nem látja, addig is azonban, mig a törvényhozás jövőre e részben intézkednék, elkerülhetlennek tartja az ország sürgetősb szükségeinek fedezésére *országos középénztárt* felállitani, melynek alapját és egyenes jövedelmét országos ajánlat tegye, egyébb jövedelemforrásai pedig világos törvény által határoztassanak meg.“

Az országos ajánlat mennyiségét a választmány évenkint 3 millió frtban vélte megállapitandónak, ehez az adózó nép egy negyed részben járulna. A főrendek is elfogadták az ajánlatot, oly módositással azonban,

hogy a javaslatba hozott 3 millió forint három évre,— vagyis évenkint csupán egy millió fizettessék.

Igy látjuk, hogy a közteherviselésre való törekvés első nyomai jóval az 1848 előtti években keresendők, sőt ennek csiráit már az 1836. 26. tczikkben (egy állandó hídnak Buda és Pest közti építéséről) találjuk, melyben kimondatott, hogy „hídvámot fizetni mindenki tartozik."

Hasonló folytonos törekvést látunk történetünk utolsó századaiban az 1848. 20. t. cz. által megállapitott *vallás-egyenjoguság* felé. Rendszeresen törekedtek ide a bécsi és linczi békekötések, az 1790. 26, mely a protestánsok és görög nem-egyesültek szabad vallás gyakorlatát, belkormányzatát, a valláskülönbség nélkül való teljes hivatali képességet, úgy a köz- mint a magán hivatalokra tökéletesen biztosította. Az egyik vallásból a másikba való átmenetel módozatait az 1843 —44. 3-ik t. cz. szabályozta. De már ezen országgyűlésen merültek fel egyes hangok, melyek a törvény feletti viták alatt sürgették a teljes vallási szabadságot. Ki ne emlékeznék azon lelkes szavakra, melyeket *Wurda* kanonok itt hangoztatott: „mondjuk ki, úgy monda — hogy a maga körében minden vallás szabadon mozoghat, s nem csak egyesekre, de az egyházi községekre nézve is mondjuk ki, hogy alkotmányos szabad országban a vallásnak, a véleményeknek is *szabadoknak* kell lenniök."

Az 1848-iki 20. t. cz. sem ment el a teljes vallásszabadságig, híven megmaradt a *bevett felekezetek* ál-

láspontján, sőt azokat még egygyel, az unitária vallással szaporította [1]). Elvei következők: a hazában törvényesen bevett minden vallásfelekezetekre nézve tökéletes egyenlőség és viszonosság állapittatik meg, minden felekezet egyházi és iskolai szükségei *közálladalmi* költségen fedezendők [2]), a bevett vallásfelekezetek iskoláiba járhatás mindenkinek kölcsönösen megengedtetik, és az 1844. III. t. cz. rendelete a görög nem egyesültekre is kiterjesztetik; ez utóbbiak vallásbeli és iskolai ügyeik elintézése tekintetéből a felelős ministerium lehető legrövidebb idő alatt egybehivandja egyházi congressusukat.

Ime ezekben központosulnak az 1848-iki vallástörvény szabályai. E vallástörvény azonban az 1848-iki törvényhozás egyik legtökéletlenebb alkotása, mert a 2-ik §-ban foglalt tökéletes egyenlőség és viszonosság fogalmának bővebb kifejtésébe nem bocsátkozott, sőt többi törvényeiben azon egyenlőséget nyilván tagadta, midőn a főrendi ház szervezetében az első országos rend tagjait meghagyta, midőn a protestánsok teljes belkormányzati önállóságával szemben a katholikus

---

[1]) Az unitaria vallásnak a törvényesen bevett vallásfelekezetek közé igtatása szintén az 1843—44-iki törvényhozáson merült fel. E tárgyban királyi szentesités végett tőrvényjavaslat terjesztetett fel, de eredménytelenül.

[2]) Ezen rendelkezés példáit más alkotmányokban is feltalálhatjuk, p. o. hasonló intézkedésre akadunk az 1830-iki franczia chartában. Art. 6 Les ministres de la religion catholique, apostolique et Romaine et ceux des autres cultes chrétiens *recoivent destraitements du trésor public.*

egyház körül eddig birt felségjogok tág körét megőrizte, és azok kezelését az országgyülés ellenőrizése alá helyzett felelős ministerre bizta. De a törvény tökéletlen annyiban is, mert a 3-ik §. az egyes vallásfelekezetek egyházi és iskolai szükségleteit közálladalmi költségen rendelte fedezendőknek, és igy a felekezeti autonomiát, melynek egyik legfőbb kelléke a költségek szabad megállapitásának és hova forditásának, a vagyonkezelésnek joga, megcsorbitván, az állam és egyház közötti kötelékek számát újakkal növelte Kossuth a 48-iki törvények eredetéről legujabban irt leveleiben azt állitja, hogy a törvényhozás e rendelkezések által a zivataros átalakulás közepette megnyugtatni akart egy tekintélyes és befolyásos rendet, a főpapságot; azonban ezen állitás aligha felel meg a valóságnak, mert hiszen épen e 3-ik §. volt az, mi a főpapoknál azon hitet költé, hogy ez a kath. egyház javai állami confiskáltatásának előhirnöke, és olyas állapot előidézését czélozza, minő Francziaországban a kath. egyház javainak államiakká változtatása után beállott. Itt ugyanis 1789 óta elv gyanánt állittatott fel, hogy a ker. egyházfelekezetek költségei közállami szükségen fedezendők, mely elvnek ugy az 1815-iki, mint az 1830-iki alkotmányos charták, sőt az 1848-iki respublicai alkotmány is kifejezést adott.

A vallásszabadságon kivül a *sajtószabadság*, vagyis a vélemények sajtó útjáni nyilvánitásának szabadsága tartozik a polgárok elévülhetlen jogai közé. Az 1848. év előtt e szabadság nálunk ismeretlen volt, sőt

szomoru példánk van arra, hogy e szabadságot maguk az ország rendei mily kevésbe vették [1]).

Az 1848-iki törvények a gondolat szabad nyilvánitása elől a gátakat lerontották, elrendelték, hogy az előző vizsgálat örökre eltöröltetvén, gondolatait sajtó útján mindenki szabadon közölheti. Azonban, hogy a sajtószabadság új intézménye biztosittassék, az 1848-iki törvényhozás a XVIII. t. czikkben elég szigorú rendelkezéseket vett fel. A sajtóvétségeket a büntetés tekintetében minősité a szerint, a mint azok a köz- és vallásos erkölcsiség, az államegység és birodalmi kapcsolat, a felség személye és a királyi székbeli öröködésnek megállapitott rende, az uralkodóház tagjai, a közbéke és csend, a törvényalkotta hatóságok, köztisztviselők vagy magánszemélyek ellen irányúlnak. Meghatározta a sajtóvétségek iránti birói eljárást, szabad polgárokból álló *esküdtszékekre* bizván az itélet ho-

---

1) Tudva levő e tekintetben *Kollár* Fer. esete, ki 1761-be n megjelent „de Originibus et usu potestatis legislatoriae circa sacra apost. Regum Hung." czímü munkájában a nemességet gúnyosan arról vádolta, hogy a közterhek alól kibujni törekszik. Erre az 1764-iki országgyülés rendei nyiltan kimondták kárhoztatásukat, és ez ügyet Ő felsége elé terjeszték: Sua Majestas Sacratissima humillime exoranda erit, quatenus opus hoc plenum scandali *supprimi* et in *cineres redigi*, auctorem *proscribi* et haec ipsa inter articulos Regni referri benigne admittat (a jul. 10. ülés naplója.) L. *Szalay* Kollár Ferencz mint publicista, (Publicistai dolgozatok I. 15—16 l.) Igy József császárnak a sajtószabadságot persze nem alkotmányos úton meghonositó intézkedései roppant haladást jeleztek.

zatalát. Az időszaki lapok megjelenését e törvény *nagy biztositékokhoz* kötötte, a naponként megjelenő lapok biztositékát 10,000 frtban, a ritkábban megjelenőkét pedig 5000 frtban állapitván meg. Igy az 1848-iki törvényhozás ugyanakkor, midőn a sajtószabadságot kimondotta, gondoskodott az átmeneti korszak veszélyeinek eltávolitásáról és a sajtószabadság megszilárdulására oly szükséges biztosságról, mert ezen intézményt szigoru és tán nem minden alap nélkül — drákóinak nevezett szabályokhoz kötötte.

E polgári jogokkal a megfelelő kötelességek állittattak szembe. — A közteherviselés elvének kimondása által a honpolgárok valamennyi osztálya adókötelezettségnek alávettetett, mig a *nemzeti őrseregről* szóló XXII. t. cz. a személyes és vagyonbátorság, a közcsend és béke biztositását az ország polgárainak őrködésére bizta, rendelvén, hogy mindazon honlakosok, kik városokban 200 pengő frt értékü házat vagy földet, egyéb nem rendezett tanácsú községekben fél telket vagy 100 pfrtnyi jövedelmet birnak, 20 éves koruktól 50 éves korukig,—ha gazdai hatalom alatt nincsenek—a nemzetőrségbe beigtatandók és itt fegyveres szolgálatot tenni tartoznak. A nemzetőrséget kir. városokban és rendezett tanácscsal ellátott községekben a helybeli hatóság, más helyekre nézve az illető megyei vagy szabad kerületi törvényhatóságok állitandják össze. A nemzetőrség minden tagjait a magyar rendes katonaság hasonló fokozatú tagjaival egyenlő ranguaknak tekintendik. Tisztjeit a kapi-

tányig az őrsereg maga választja. A nemzetőrség szolgálatra csak a polgári hatóság által szólittathatik fel, erőszakot csak akkor használhat, ha a polgári hatóság azt, ki ellen erőszak alkalmazandó, engedelmességre fölszólitotta.

Azonban e törvény sem alkottatott új alapon, az elv, a személyes katonáskodás már a nemesi fölkelő seregben föltalálható, mig a nem-nemesek fölfegyverkezését a közbéke megovására már az 1843—44-iki törvényhozás is akarta, mely törekvésének bizonyitéka a sz. kir. városok rendezése tárgyában készült és részben elfogadott javaslat 373. és köv. §§-ai. Itt a többi közt ezeket olvashatjuk: „A *polgári őrseregben* minden polgár 40 éves koráig rendes szolgálatot tenni köteles. A polgári őrsereg hűségére van bizva a város csendességének fentartása és helyreállitása, ha az rendkivüli módon felzavartatott. A polgári őrsereg tisztjeit maga választja." Az 1848-iki nemzetőrségi intézmény azonban annyiban különbözik e polgári őrségtől, hogy mig az utóbbi a városi polgárokat a honvédelem nemes kötelességének részesévé akarta tenni, addig előbbi nem egy osztályt akart a honvédelmi szolgálat terheiben, melyben addig nem osztozott, részeltetni, hanem az összes honpolgároknak a személy- és vagyonbátorság, a közcsend és belbéke biztositása czéljából való felfegyverzésére egy intézményt akart teremteni, mely már az egyenlőségre alapitott szervezeténél fogva is a különböző osztályok egyesitésének egyik legalkalmasabb közege gyanánt jelentkezett. — Azonban az in-

tézmény gyakorlati alkalmazásában nem igazolta azon vérmes reményeket, melyeket hozzá kapcsoltak nemeskeblü 1848-iki törvényhozóink. A honpolgárok magánjogi egyenlőségére roppant fontosságú a XV. t. cz. is, a mely a vagyonrendelkezési szabadságot megszoritó *ősiség* eltörlését elvileg kimondotta, és elrendelte, hogy a ministerium az ősiség teljes és tökéletes eltörlésének alapján a *polgári törvénykönyvet* ki fogja dolgozni, és ennek javaslatát a legközelebbi országgyülés elé terjeszteni.

A polgári törvénykönyv kidolgozása már rég érzett szükségnek felelt meg. Jogrendszerünk bonyodalmas, összevissza kuszált törvényekből állott; és maga a jogtudós sem igazodhatott el a törvények, rendeletek, statutumok e zagyva és egymásnak nem egyszer ellentmondó tömkelegében [1]).

A törekvés, hazai törvényeinket rendszeres munkába foglalni, nem volt új. A végzemények átvizsgálása, és így azután azoknak, melyeket az időviszonyok túlszárnyaltak, kiválasztása, egybegyüjtése azonban inkább a magánszorgalom eredményének vala nevezhető. Csak Verbőczy hármaskönyvének jutott a szerencse, hogy törvényerőre emelkedhetett, az I. Ferdinánd alatt készült *quadripartitum*, — és a III. Károly

---

[1]) Ezen jogállapotra is ráillenék *Voltaire* jellemzése a korát megelőző franczia jogállapotról: Chaos de coutumes, toutes bizarres, toutes contradictoires, de cette anarchie, qui a duré si longtemps!

által összehivott commissio systematica által 1719-ben elkészitett *Tripartitum Carolinum* az 1723-iki országgyülést nem elégitvén ki, — e szerencsében nem részesülhetett. Az 1791. 67. t. cz. egy ú. n. *deputatio juridicát* nevezett ki, melynek feladata volt „nonnullarum utilium legum civilium — projectum"-át — szerkeszteni. Ennek munkálata az 1827. 8. által a jövő országgyülésre halasztatott. Az 1832—36 országgyülésen e tárgy a kerületi üléseket foglalkoztatta, de többséget nem nyert, és igy országos ülés elé nem is vitetett.

Az igyekezet a törvényhozási reformok körül igen buzgó volt, ámde hajótörést szenvedett a körülmenyek ellentállásán [1]).

Az 1840-iki országgyülés egy teljes anyagi és alaki váltójogi codexet eredményezett, a bánya- és büntetőjogi codex pedig az 1848-iki országgyülésen tárgyalás alá került, — azonban a polgári magánjog törvénykönyvének létrehozása nem oly könnyen sike-

---

[1]) *Kölcsey* egy jul. 6. kelt levelében így ir: „A polgári magánjog *törvénykönyvét*, mely az 1839—40 országgyülésen munkába vétetett, miután belőle a kerületi üléseken 37 törvényjavaslat készittetett, befejezetlenül letették. E lépésre nemcsak az örökváltság és jobbágyszemély-szabadsági törvények sorsából vett tapasztalás, ha nem azon indok is vezérlé a szabadelvü pártot, hogy a kormány hangulatának akkori iránylataiban lehetlenné vált a szabadelvü törvények alkotása. Tanácsosabbnak vélték tehát azokat kedvezőbb időkre halasztani, mintsem az alkotmányos elveknek és a kor igényeinek meg nem felelő törvényeket alkotni.

rülhetett; magánjogi életünk sajátlagos nemzeti alapokra lévén fektetve és a szükségesség érzete által ápolva, a nemzet nagy része azokat fennállása főfeltételei gyanánt tekinté. Az 1848. XV. t. cz. jogi életünkön vörös fonal gyanánt átvonuló ősiség intézményét letörülvén, kijelölte az alapot, melyet a polgári magánjog törvénykönyvének kidolgozásánál szem előtt tartani kell. Természetes: hogy nem pusztán az ősiség eltörlése változtatta meg az 1848 előtti magánjogunk rendszerét, hanem az adományrendszer, az úrbériség, úri törvényhatóság eltörlése, a kimondott közteherviselés stb. és az 1848-iki törvényekből kiinduló *codificatiónak* mindezen mozzanatokra figyelemmel kell lenni.

7. §.

Országgyülés.

Évenkénti országgyülés. — Népképviselet. — Választási törvény.

Országgyülésünk törvényes jogköre, szervezete, egybeállitásának módja, jogai lényeges módosulásokon mentek át az 1848-iki reformok következtében. — De másként nem is lehetett ez.

Mert ugyanakkor, midőn a kormányzat a felelősség alapelvére fektettetett, midőn kimondatott, hogy a ministerek működésükért az országgyülésnek felelősek, a dolog természeténél fogva nem lehetett fentar-

tani azon régi országgyüléseket, melyek semmi biztositékokat nem birtak az iránt, hogy kellő időben egybehivatni fognak, hogy határozataik a végrehajtás körében életbe is lépnek, melyek az ellenőrzés jogát a legtöbb közjövedelem körül nélkülözték, melyek végre, bár mindenkor az egész nemzet képviseletének tartattak, tényleg csak a nemesség, főleg a nemes megyék küldötteiből állottak, kiket a fennálló *utasitási* rendszer véleményük szabad nyilvánitásában már előre lekötött, és igy az országgyülési discussiókat, hol az érvek tusájának nyilvánulni kellene, merő alakiaskodásokká süllyeszté.

Régi országgyüléseink egybehivása iránt határozott törvény nem volt [1]), az 1790—91. 13. t. cz. csak azt rendeli, hogy minden három évben s a szükséghez képest gyakrabban is, (aut publica Regni utilitate et necessitate exigente *etiam citius*) tartassanak; az országgyülés nem birt még az iránt sem biztositékokat, hogy ezen törvényes időben egybe fog hivatni. A hely, hol országgyüléseink tartandók, — rendesen Pozsony sz. k. város volt, bár törvényeink elrendelték, hogy a mennyire a körülmények engedik (quantum per temporum circumstantias licuerit) *Budán* is tartassanak [2]).

---

[1]) Régi törvényeink az országgyülések évenkénti tartását rendelik (1471. 1.) az 1438. 1. a három évenkénti egybehivást tüzé ki szabály gyanánt, az 1563. 3. ismét az évenkéntit fogadta el, mig az 1655. 40. óta a három évenkénti egybehivás rendszere lett uralkodóvá.

16 79. 1764—65. 2.

Az 1848-iki törvények ellenben rendelik [1]), hogy az országgyülés jövőben évenként, és pedig *Pesten* tartandja üléseit.

Szintúgy az országgyülés időtartamára nézve sem volt határozott törvény. Az 1649. 44., rendeli, hogy azok két hónapon túl ne nyújtassanak, kivéve, ha mint az 1723. 7. mondja, ő felsége által a szükség tekintetéből meg nem hosszabbittatnának, 1848-iki törvények ellenben *három* évre határozzák egy országgyülés időtartamát.

Régi törvényeink különösen azért szoritották meg az országgyülés tartamát, mert a királyi tábla az országgyülési alsó táblának alkotó eleme lévén, az országgyülési idő alatt némi kivétellel törvényszünet volt.

Az 1848-ik IV. t. cz. szerint ellenben a királyi tábla a képviselők táblájának kiegészitő része lenni megszünt, és e ténynek a képviselőház összeállitására azon fontos következménye is volt, hogy a képviselőház egy elnököt, két alelnököt és jegyzőket ezentúl saját tagjai sorából titkos szavazás útján választ, mig azelőtt az előbbi tiszteket a kir. személynök akadályoztatása esetén az alnádor vagy alországbiró — utóbbiakat az itélőmesterek (Protonotarii) vitték.

A királynak ezentúl is joga van az országgyülés évi üléseit prorogálni, berekeszteni, sőt azt a törvényes három év előtt feloszlatni is, de ez utóbbi esetben

---

[1]) 1848. IV. Az országgyülés évenkénti üléseiről.

úgy kell rendelkeznie, hogy ez az előbbinek feloszlásától számitandó három hó alatt összeüljön.

Az évi ülésszak tartamára nézve e törvény azt rendeli, hogy az évi ülés az utolsó évről szóló számadásnak és a következő évi költségvetésnek a ministerium által való előterjesztése és az arra vonatkozó határozatnak meghozatala előtt be nem rekesztethetik, sem az országgyülés fel nem oszlattathatik.

Az országgyülés mindkét táblája, tanácskozmányai ezentúl is nyilvánosak. A nyilvánosság és szólás szabadság elve különben is ősrégi jellemvonása volt országgyüléseinknek, és a rendek minden törekvést, mely a két elv ellen irányult, mindenha erélylyel visszautasitottak, így történt ez 1741-ben, a nyilvánosság elve tekintetében, ily erélylyel nyilatkozott az 1839—40-iki alsó tábla is az 1791. 12. t. cz. által biztositott szólás törvényes szabadságán ejtett sérelmek ellen.

Hogy a nyilvánosság és szólási szabadság elve közt minden összeütközés elhárittassék, a törvény intézkedett a tanácskozási rendnek fentartásáról és minden háborgatásnak eleje vételéről.

Elrendelte továbbá, hogy mindenik tábla magának rendszabályokat késziт, melyekben a régi országgyüléseink ismertetésénél feltüntetett hiányok mellőzése miatt a tanácskozás és szavazás módja, és általában a tábla belügye meg fog határoztatni.

Mielőtt a két tábla azon szervezetének ismertetésére térnénk át, melyet az 1848-iki törvények megállapitottak, vegyük birálat alá, vajjon mennyiben módo-

sitotta az 1848-iki év országgyüléseink eddigi törvényes jogkörét. És itt azonnal szembetünik, hogy országgyüléseink lényeges jogokkal ruháztattak fel. Mert midőn az 1846. III. t. cz. elrendelte, hogy minden minister azon rendeletért, melyet aláir, felelősséggetartozik, akkor *az egész kormányzat ellenőrzésének* fontos jogát tényleg az országgyülés jogai közé igtatá.

Egy másik az 1848. törvények által adott fontos jog, mely szintén ismeretlen volt régi országgyüléseink előtt, abban áll, hogy az országgyülés az évenkénti *költségvetést* megállapitja, s a múltra nézve e kormány által kezelt jövedelmek számadásait megbirálja. E törvény értelmében azon jövedelmek is, melyek kezelése azelőtt a királyi fentartott jogokhoz számíttatott, az országgyülés intézkedése alá kerültek.

E két sarkalatos jogon kivül megmaradtak országgyülésünknek mindazon jogai, melyeket részére régibb törvényeink biztositottak, természetes azonban, hogy egyik, régente nagyrabecsült joguk, a *sérelmek orvoslása* többé a régi módon és irányban nem gyakorolható, hanem más, hathatósabb módon az által t. i. hogy egyesek és testületek *kérvényezési joga* az országgyüléshez fenmaradt, ez utóbbinak pedig azon eszköz adatott kezébe, melynél fogva a sérelmet okozó ministert azért feleletre vonhassa.

A *főrendi* tábla előbbi szervezetében egyébb változás nem történt, mint hogy a horvátországi tartománygyülésnek a főrendi táblához két követet kell küldeni és hogy a főrendiházhoz ezentúl elnököt és másodelnököt ő felsége nevez ki a tábla tagjai közűl.

Azonkivül az erdélyi 1846-ik országgyülésre meghivott királyi regalisták az első országgyülésre ülés- és szavazatjoggal ruháztattak fel.

Lényegeseknek, sőt gyökereseknek mondhatók azon ujitások, melyeket az 1848 év az alsó tábla szervezetében létesitett. A főreform a *népképviselet* elvének keresztülvitelében rejlik. Az 1848 előtti korszakban az alsóházi tagok legnagyobb része megyei követekből állott, kiket a fenálló megyei utasitások kötöttek meg, ámbár ezek nem követése még korántsem tette az illető országos határozatokat törvénytelenné [1]. Az országgyülésnek népképviseleti elv alapjára való fektetése a 48 előtti korszak több jelesének határozott programmja volt, ugy az országgyülésnek állandóan Pesten tartása és évenkénti ülésezése is [2].

---

[1] L. *Pauler Tivadar*. Alsó-tábla értekezését a magy. Encyclopaediában II. 1000—1009 l.

Az utasitások rendszere egyébiránt nemcsak a magyar megyékben divott, ismeretes volt az a franczia *états généranxban* is, hol a nemesség küldöttei utasitásaikra (*cahier*) szintugy hivatkoztak, mint a magyar vármegyék követei küldőik megbizásaira. Az utasitási rendszert a franczia assemblée constituante Talleyrand felhivására törülte el, nálunk még pár év előtt akadtak, kik ezt restaurálni akarták.

[2] Két utóbbi tekintetben a rendek már az 1843—44-iki országgyülésen felirtak, sőt az országgyülés Pestre való áthelyezését már az 1830-iki országgyülés kérelmezte. Az országgyülés évenkénti ülésezését kérelmező felirat hivatkozik régibb törvényeinkre, azután igy folytatja: „midőn mi az országgyülések évenkénti tartását kivánjuk, sem olyant nem kivánunk, mi tör-

E programm azonban csak 1848-ban valósittatott meg. Lehettek erre befolyással a külföldi államtudósok törekvései, kik Francziaországban, Montesquieu, Mirabeau és Siéyes, Németországban Kant és Fichte óta a repraesentativ alkotmányt az állam szükségképi politikai életformájának mondották, nagy hatással lehetett rá a Rotteck-Welcker-féle iskola, sőt a Royer-Collard-féle franczia parlamenti doctrinarismus is, mely alapelvéül tüzte ki a képviseleti formát és az országnak független választókerületekre való felosztását, melyek mindenikében az egész nemzetnek, mint egységnek képe symbolizáltatik és a képviselők nem mint a megyéknek, sem választó kerületeiknek megbizottjai, hanem egyenesen a nemzet képviselői gyanánt szerepelnek [1]. Ezen eszmék, melyek a belga alkotmányban, az 1830-iki chartában, több németországi alkotmányban kifejezést találtak, nálunk sem maradhattak visszhang nélkül.

---

ványeink szavaiban és szellemében is ne volna gyökerezve ; sem olyat nem, mi korunk s nemzetünk sajátsága és szükségei által nem igazoltatnék stb." A *népképviselet* tekintetében nem fejezte ki ezen országgyülés ohaját, de a nyilatkozatokból, melyek kö ében történtek, látszik, hogy az eszme sokaknál érlelődött. „Nincs többé szó — ekként szólt Korpona város követe *Szalay László* a sz. k városok kérdésében,—nincs többé szó nehány városi votumnak rehabilitatiójáról, hanem szó van *egy új clemnek* a törvényhozásbai befogadásáról."

[1]) *Robert v. Mohl* : Gesammelte Schriften Staatsrecht, Völkerrecht u, Politik I. Bd. 1860.

De a népképviseleti elv, mint láttuk, nem idegen alkotmányunkban, és 1848 előtti országgyüléseink szervezete, és a népképviseleti elvnek azon alakzata közt, melyet 1848-iki törvényeink létesitettek, a természetes összefüggés félreismerhetlen [1]).

Azon határozványok, melyeket az 1848. 3. t. cz. az országgyülési képviselők választására nézve felállitott, a törvény rendelése szerint is csak ideiglenes minőségüek voltak.

Meghagyatott ezek szerint a politikai jogélvezet azoknál, kik annak már előbb birtokában voltak. A képviselők választása — az utasitási jog megszüntével — az egyes választókerületek által történik.

A képviselőház az 1848. 5. t. cz. szerint 377 képviselőből áll, ezekhez járul Erdély 73 követe—Magyarországra a részekkel a dráván túli megyékkel és Fiumével együtt 344, Horvátországra 18, a katonai határőrvidékre 15 esik. Horvátországban a választókerületek felosztása a tartománygyülésre bizatott, szintén erre bizatott a horvátországi végvidékeken az országgyülési képviselők választásának módja, mig ez a Dráván túli egyéb ezredekben a bánra, a többi végvidéki ezredekre, úgy a csajkások kerületére nézve a ministeriumra bizatott.

A követválasztás módozatai tekintetében szintén egy ideiglenes eljárási rendszabály hozatott be, melyet az

---

[1]) És igy igaza van Wenzel Gusztávnak, midőn azt állitja hogy régi országgyüléseinken *népképviselet* nyomaira akadunk. Magy. s Erdély 1848 előtti alkotmánya Budapesti szemle XI. 341 — 358 l.

1848 V. t. cz. részletes szabatossággal állapitott meg. A választási census szabad királyi városokban és rendezett tanácsú községekben 300 o. é. ft értékü ház, vagy telek, egyébb községekben pedig eddigi urbéri értelmében vett 1/4 telek, önállóan birt műhely, gyár, vagy 100 ezüst forintnyi évi állandó jövedelem; a választóknak legalább 20 éveseknek a választandóknak 24-nek kell lenni. A megyék és szab. kir. városoknak csak a választási ügy külső vezénylete feletti fölügyelet adatott, melyet ezek a központi választmányok által gyakorolnak, a szavazás módja és a követendő eljárás megállapittatott, a főfelügyelet végre a belügyministeriumra bizatott.

A megválasztott képviselő a törvény értelmében napidíjban és lakbérben részesül [1]).

8. §.

Törvényhatóságok.

Megyék. — Szabad királyi városok. — Jász-Kun és Hajdu. — Fiume és Buccari kerületek.

Az 1848-iki törvények, midőn az egész felsőbb kormányzat körét átidomitották, az alsóbb kormány-

[1]) 1848 előtt a királyi tábla tagjai, valamint a megyei követek is napidijban részesültek; ezek részint a nemességet részint a házi pénztárt terhelték, mig az országgyülési költségeket az 1836. 1840 — 1844-iki országgyülésen szabad ajánlatképen a nemesség vette magára. Az országgyülési szállások az illető város részéről ingyen adattak, mig az 1832—36-iki és 1844. 11. t. cz. segitett e terhen, ez utóbbi az ingyen való kiszogáltatást megszüntetvén. (L. *Pauler* T. é. *Récsi* magy. közjoga *Löw Tóbiás* ál431 l.)tal.

zat rétegeit eddigi állásukban, hatáskörükben tovább is fentartatni rendelték. Alig szenved kétséget, hogy 1848-iki törvényhozóink nemcsak azt tartották szem előtt, hogy a vármegyéket egyszerre, azon pillanatban midőn tőlük legfontosabb joguk—az utasitási jog elvétetik, többi jogaikban is megnyirbálni nem lenne politikailag sem eszélyes, nem főleg azon veszélyes időben, midőn a megpróbáltatás fenyegető veszélyei, az egész nemzettől egy lelket, egy akaratot és lehető elégültséget követeltek, — hanem azért is fenntarták a megyék régi állását és hatáskörét, mivel azt látták, hogy az által, ha *egyszerre* az egész kormányzatot reformálni akarják, valóságos közigazgatási forradalmat és lázas bizonytalanságot idéznek elő, mely az oly sok küzdelem közt kivivott felelős kormány intézményét is erősen megrázkodtatta, sőt igen könnyen eltemethette volna.

Tudvalevőleg az 1848-iki törvények eszméi nagyrészt azon iskolából kerültek ki, mely a *centralisták* neve alatt ismeretes volt és a legkitünőbb publicistikai erőkből állott, elég legyen egy *Szalay Lászlóra, b. Eötvösre* stb. utalnunk. Ezek korántsem tagadták meg a megyei intézmény régi hasznos szolgálatait, ámde azt azon feladatok keresztülvitelére elégtelennek, képtelennek jelezték, melyek immár sürgetöleg vártak elodázhatlan megoldásra. Kossuth és mások ellenben a megyei élet iránt különös vonzalommal viseltettek, kiknek vonzalmát a megyékhez, melyekben ők a magyar faj ős eredetü, nemzeti sajátságainkhoz mért politikai intézeteit látták, a felelős kormány eszméje sem tudta

megmásitani. Ők, kik még közvetlen 1848 előtt magukat a centralistákkal szemben *municipalistáknak* nevezték, nem akarhatták ezeket feláldozni egy oly intézménynek, melynek sikere előttük bár hőn óhajtott, mégis kétséges volt. És igy a municipalisták és centralisták közt transactió jött létre, mely szerint a törvényhatóságok eddigi törvényes hatóságukban a törvény további rendeletéig fentartatni rendeltettek.

Azonban a megyékben föltünő és legégetőbb orvoslásra váró bajok elháritása tekintetében a törvény mégis tett nehány ideiglenes intézkedést. Ugyanis az annyira felötlővé vált hiányokat és ferdeségeket már a megyék legbuzgóbb pártolói sem tagadhatták [1]), orvoslásukat mindenki, pártkülönbség nélkül kivánta, ámbár homlokegyenest különböztek a nézetek azon áldozatnak mértéke iránt, melyet felelős kormány felállitása a megyék eddig birt jogaiból igényel. A törvény ezen véleménykülönbséget, a mennyire lehetséges volt, összeegyeztette. Egy részről a vármegyei szerkezetet Magyarhon és kapcsolt részei *alkotmányossága védbástyáinak* nevezte, és ennek a közszabadsággal összhangzásba hozatala végett elrendelte, hogy a ministerium a megyei szerkezetnek népképviselet alapján

---

[1]) Maga *Bartal György* ki a megyéket a magyar állam alapjának és öszefoglalójának nevezte, elég erősen megróvja a visszaéléseket, midőn igy nyilatkozik felőlök: De disciplina congregationum harum nolim praesentis aestu consvetudinis judices. Cui si majorum aetas illa sese permisisset, pulcherrimum quidem institutum hoc, olim jam non haberemus! Commentarii III. 131 l.

rendezéséről a legközelebbi országgyülésnek törvényjavaslatot fog előterjeszteni [1]; másrészről, hogy a megyékről a kizárólag nemesi typust addig is letörölje, a megyei honpolgárok minden osztályára való tekintettel egy nagyobb számu *állandó bizottmány* alakitását határozta, mely mindazon hatóságot fogja ideiglenesen gyakorolni, mely törvény s alkotmány szerint a megyei közgyüléseket minden tekintetben megilleti. E bizottmányban a tanácskozási nyelv Magyarországra nézve egyedűl a magyar; a kapcsolt részekben saját szabályuk következtében is anyanyelvüket használhatják. E bizottmány, mihelyt a jövő törvényhozás által a megyei szerkezet rendezve lesz, működését bevégzi, addig a megyékben tisztujitó székek tartatni nem fognak [2], a hivatalnokok sorában előkerülő hiányokat ideiglenesen a főispán fogja a megyei bizottmánynyal egyetértésben pótolni.

Igy látjuk, hogy a régi megyei szervezet baján csak annyiban lőn segitve, hogy egy palliativ intézkedés által a megyei honpolgárok minden *osztályai* [3],

---

[1]) 1848. XVI.

[2]) 1848. XVII.

[3]) Az 1848-iki törvények ezen elv kimondásával alig tettek egyebet, minthogy fölelevenitették azon elvet, mely a régi democrat megyék természete volt, hogy t. i. ezekben a honpolgárok minden osztályai részt vegyenek. Igy látjuk pl. hogy Pestmegye 1405-iki közgyülésén minden osztály részt vett: Universitati nobilium ac *alterius status dignitatis* et *conditionis* hominibus per Palatinum Nicolaum Gara indicta Congregatione praefati nobiles et alterius

mint a törvény mondja — a megyei bizottmány részeseivé lettek, egyebekben mindenkép fentartatott a régi jogkör, a megyék azon teljes hatósága, melyet törvény és alkotmány értelmében addig is birtak, a testületi administratio, a megyei tisztviselők administrativ biráskodása, mely a közigazgatási és birói hatáskör hiányos körvonalozásának volt eredménye. Fentartatott a megyék azon inkább a gyakorlaton, mint a törvényen alapuló joga, melynélfogva a sérelmes, vagy az annak vélt rendeleteknek ellentállhattak, — mi valóban anomalia volt a felelős kormány irányában, sőt a kormány, mely az egész kormányzatért felelős, még azon lehetőségtől is megfosztatott, hogy egyenesen érintkezhessék a tisztikarral a pusztán kormányzati ügyekben, — mert a törvény világosan rendeli, hogy a megyei bizottmány mig fenáll, egyenes érintkezésben áll a ministeriummal és a törvény értelmében a megyei tisztviselőkkel határozatilag rendelkezik.

Bár megütközünk azon, hogy a hiányok, melyeket az 1848-iki törvények a megyékben orvosolatlanul hagytak, igen felötlők voltak; másfelől mégis meg kell dicsérnünk az 1848-iki törvényhozást, hogy a felelős kormány eszméje által nem engedte magát annyira elkapatni, hogy ezen intézmény kedvéért, mely a tapasztalás tűzpróbáján még nem ment keresztül, elej-

---

status et dignitatis homines, viri utpote ecclesiastici, saeculares. nobiles et *ignobiles*, formam, modum, stabilitatem Decreti audientes hujus modi Decreta et statuta voto unanimi approbantes.

L. *Kovachich* Supplementa ad Vestigia Comitiorum I. 310. l

tette volna azon ősrégi, és mondhatjuk valódi nemzeti intézményeket, melyek eredete összeesik a magyar monarchia alakulásával, fejlődése a nemzeti közjog viszontagságainak történetével. Sőt ha a felelős kormányzat, mint remélyleni lehet, megszilárdul és a gyakorlatban erős gyökereket fog verni, még akkor sem nélkülözhetjük a megyéket, nem sülyeszthetjük azokat a kormány fiókhivatalaivá, hanem kifejtenünk kell azon politikai gondolatot, mely bennök rejlett: hogy tudniillik adassék minden honpolgárnak általok törvényes befolyás a közügyek intézésére.

Igaz, hogy e befolyás más közegek által is nyilvánulhat, de épen a történeti folytonosságnak és együvétartozásnak érzetét, mely a nemzetiségi külön törekvések leghathatósabb ellensúlyozója, misem képes inkább biztositani, mintha a politikai mozgalom ily törvényes és históriai keretü intézmények körében foly le. És igy különösen nagyfontosságuak maradnak hazai szempontból a megyék a jövendőben is.

Az ideiglenes helyzet, melyben az 1848-iki XVI. t. cz. a megyét hagyta, nem szünt meg még ma sem, daczára, hogy az 1870-iki törvény a köztörvényhatóságok végleges rendezését megállapitotta; és igy jobbára ugyanazon visszaéléseket, hátrányokat vagyunk kénytelenek a mai megyékben is látni, melyeket az 1848 előtti korszak reformapostolai ezekben kiirtani, elmellőzni törekedtek. De a reform órája közeleg.

Behatóbb reformokat hozott létre az 1848 előtti év a *sz. kir. városok* szervezete körül. Királyi városain-

kat 1848 előtti törvényhozásunk kétségkivül mostoha bánásban részesitette. A negyedik rend eziránt több ízben keserű szemrehányásokkal lépett fel, sőt látván azon sikertelenséget, mely föllépésüket kisérte, magához a királyi felséghez folyamodtak.

Ily folyamodásban 1790-ben kifejezik mostoha állásukat és ennek okait. [1]) Elmondják itt, hogy a városok' követei nem a polgárokból, hanem régibb viszszaélés folytán a jobbára nemesekből alakitott tanácsból választatnak, és igy ők maguk keltek fel ügyük védelmére. És valóban e körülménynek is lehet tulajdonitani, hogy a sz. kir. városok követei az országgyüléseken oly kevés erélyt fejtettek ki a városi jogok védelmében, és azon szavazatjogot is, mely e városokat egyenként megillette, veszendőbe menni engedték.

Ezenkivül törvényhozásunk azért bánt oly mostohán a negyedik renddel, mert a városok, mint fentebb emlitettük, közigazgatási ügyeikben a helytartótanácstól, gazdaságiakban pedig a kamarától nagy függésben voltak. Ez utóbbi befolyása pedig annál fenyegetőbb volt, mert a városoknak túlnyomóan német ajku lakossága a szintén német ajku fejedelmek felé vonzódott. Innét magyarázható ki több törvényünk, mely nyilván kedvezőtlen intézkedéseket tartalmaz a városok irányában, azok anyagi gyarapodását igen megszoritván.

Innét magyarázható ki az 1848-ikit közvetlen megelőző több törvényhozás szembetünő kedvezőtlen

---

[1]) Horváth Mihály Magyarország Tört. VI. 44 l.

hangulata irányukban, jóllehet alig volt valaki, ki az állam érdekében hőn ne óhajtotta volna egy erőteljes, müvelt, de a mellett független polgár-rendnek kifejlődését.

Az 1843-44-ik évi országgyülésen ugyanis a sz. kir. városok ügye is szóba kerülvén, az nagy vitákra nyujtott alkalmat. Azon nézet lett itt uralkodó, hogy addig, mig a városok belszervezete a municipalis függetlenség szinvonalára nem emeltetik, a városok országgyülési szavazattal nem láthatók el, mivel ez anynyit tett volna, mint a kormány elleneinek utat nyitni az alsóházhoz, és igy apránkint aláásni az alkotmány sánczait, melyeket a független megyék mindaddig híven megőriztek. Ezért követeltetett, hogy a városok administrativ rendezése, mint mondani szokás volt, a politikai rendezéssel egyidejüleg történjék.[1])

---

[1]) Magoknak a városi képviselőknek egy része is ily szellemben nyilatkozott. *Aigner Ferdinánd* Szeged város követe a többek közt igy szólt e kérdésről: „Itt nem annyira *a városok* mint inkább a *városi bureaucratiák* követei állanak és követelnek egyénenkénti szavazatot, — nem a városoknak — ezek ùgy látszik csak ürügyül emlittetnek meg, hanem követelnek egyenkénti szavazatot azon bureaucratiáknak, melyek a városok, városi polgár alkotmányos jogait tényleg bitorolják, s melyeknek épen azért a mostaninál nagyobb törvényhozói befolyást engedni magukra a városokra nézve veszedelmessé válhatnék. Avagy nem tapasztaljuk-e, mit tesznek a városokat kormányzó *zárt testületek*, midőn arról van szó, hogy a városok és lakosaik alkotmányossága ne legyen üres hang és ámitás? . . . Azt hiszem és vallom, hogy a váro-

A városi rendezés ügyében csakugyan jött is létre egy javaslat, de ez, valamint emez országgyülésnek többi munkálata törvénynyé nem vált, megtört a törekvés a főrendek ellentállásán, kik a városok czélba vett teljes függetlenitéséhez hozzájárulni nem akartak, és a kormányhatalom befolyásának, az úgynevezett főfelügyelők felállitása, és a reájok ruházandó nagy hatáskör által új utat törekedtek szerezni.

Az 1848-iki törvényhozásnak nem volt többé mit tartani a városoknak a kamarától való függésétől, nem kellett attól tartani, hogy az alkotmány sánczai ezek felől aláásatni fognak. Kész volt ezeket függetlenekké tenni, és addig is, mig ez iránt részletes törvény létre jő, a városi szerkezet fő hiányain segiteni.

A városok közigazgatását 1848-ig a belső és külső tanács kezelte. — Első a biróból, polgármesterből, városkapitányból, jegyzőkből és a tanács-urakból állott. A külső tanácsot az önmagát kiegészitő választott polgárok testülete képezte szószólója elnöklete alatt. A tulajdonképeni közigazgatást a belső tanács vitte, de a városi kiváltságokat, jövedelmeket, számadásokat illető minden tárgy jóváhagyás végett a külső tanács elé terjesztetett, melynek szava fontosabb kérdésekben különben is meghallgattatott. Körülbelül

sokat eredeti szerkezetökből nem a harmadik rend, hanem maguk a városi zárt testületek vetköztették ki, illetőleg a hatalom általi következtetésekben megegyeztek stb.

ugyanaz a viszony állott fenn e két tanács között, mint a vármegyékben a kis- és közgyülések között.

Az 1848-iki törvények [1]) egyelőre addig is, mig a városok végleges rendezéséről törvény létre jő, elrendelték, hogy a város, mint önálló köztörvényhatóság közdolgait törvényes felsőbb felügyelet alatt, minden más törvényhatóságtól függetlenül, a köztörvény szerint fogja igazgatni, hatóságának rendőri, büntető- és magánjogi tekintetben alá vannak vetve, kivéve a megyék székházait és a valóságos hadi szolgálatban álló katonákat — minden a város határában létező egyének és javak.

A tisztviselőket és városi képviseletet a törvényben meghatározott képességgel biró választók választják. A tisztviselők közől a polgármester, főbiró, főkapitány és alkapitányok, tanácsbeliek, jegyzők, tiszti ügyészek, levéltárnok, telekbiró, számvevő, főorvos, fősebész és főmérnök kijelölés mellett, a képviselet tagjai, kiknek aránylagos száma meg van határozva, kijelölés nélkül választatnak. A képviselők a közgyüléseken személyenkénti szavazási és tanácskozási joggal birnak; a tanács további intézkedésig azon hatáskörrel ruháztatott fel, mely a megyékben a kisgyüléseket illeti, a közgyülés pedig némi kivétellel ugyanazon hatósággal, mely a megyei közgyülések birnak. Üléseik nyilvánosak, az állandó szakbizottságok (árva, gazdasági, szépitési s egyébb bizottságok) hatósága

---

[1]) 1848. XXIII. t. cz.

megtartatott, e bizottságok közvetlenül a tanácscsal, közvetve ez által a közgyüléssel állanak összefüggésben.

Ezek azon rendelkezések alapvonalai, melyeket az 1848-iki törvényhozás a szabad kir. városok körül tett. Kétségkivül ideiglenes rendelkezések, ideiglenesek főleg azért, mert a rendezés főkérdése, a *hatáskör*, végleg meg nem állapíttatott, hanem a tanács és közgyülés hatásköre a megyei kis- és közgyülések hatáskörének analogiája szerint határoztatott meg, mely utóbbiakat a törvény maga is ideigleneseknek nyilvánitá; — mégsem lehet tagadni, hogy az 1848-iki városi szervezet a városok igazgatásában roppant haladást jelez, mert kivévén azt az eddigi zárt testületek kezeiből, a polgárok összessége által szabadon választandó képviselőkre bizta a városi ügyek intézését.

Meg kell itt még röviden emlitenünk, mily reformokat hozott be az 1848-ik év az ú. n. szabad kerületek igazgatásában.

A Jászkun kerületek, melyek régi szabadságaik élvezetébe visszahelyeztettek és újakkal ruháztattak fel Mária-Terézia által, ebben az 1751. 25. t. cz. által is megerősittettek.

E kerületek vármegyék módjára országgyülési joggal is felruházva voltak, önálló törvényhatóságuk grófja (főbirája) a nádor volt, közgyüléseket tarthattak, tisztségeik élén a nádor által nevezett nádori főkapitány és alkapitány állott, a többi főbb tisztviselőket az összes kerületek gyülése választá.

Az 1848. XXV. t. cz. szintén ideiglenesen a ke-

rületi tisztviselők választására nézve elrendelte, hogy őket azok válaszszák, kik az országgyülési követek választásánál választói joggal birnak; utóbbiakat pedig a községi képviselők közül egyedül a községi választók. A közgyülések elnöke a nádori főkapitány, — tagjai a kerületi tisztviselők, ezeken kivül minden külön községből a főbiró és főjegyző személyenkénti szavazattal. Egyébiránt a közigazgatás formái és módja, addig, mig erről újabb törvény rendelkezik, meghagyattak, szintúgy a *redemptioból* eredő magánjogi viszonyok és haszonvételek is [1]).

Majdnem analog rendelkezéseket tett az 1848-iki XXVI. t. cz. a Hajdukerület igazgatása tekintetében.[2])

Ezen törvényhatóság élén önválasztotta főkapitánya állott, szabadon választott tisztviselőkkel. A közigazgatás addigi módja, a magánjogi viszonyok fenhagyattak, de az új törvényekkel meg nem egyező kormányrendeletek hatályon kivül helyeztettek.

Fiume s Buccari szabad tenger kereskedési kerületek szerkezetéről ugyancsak az 1848. XXVII. t. cz. rendelkezett. E két kerület 1848-ig municipalis jogaik, statutumaik szerint igazgattatott, mely utóbbiak felsőbb helyen is megerősitve voltak. Az 1848. XXVII. t. cz. őket külön törvényhatóságoknak jelenté ki, melyek az ország többi törvényhatóságaival valamint kor-

---

[1]) L. ezekről Statuta Jazygum et Cumanorum (1799) 6. 4. §.

[2]) L. ennek régi jogállását Palugyai magyar megye rendszere IV. 277—281.

máuyával s főtörvényszékeivel közvetlenül leveleznek, mindkét törvényhatóság főtisztviselője, az alkapitány, a közgyülésnek és a kapitányság törvényszéknek elnöke; ezeket a király nevezi ki. Az 1848-ban létezett *patricius* családok czímeiket megtarták, a törvény életbe léptéig kinevezett patricius tanácsosok a közgyülésekben a képviselőkkel együtt részt vesznek, s általában minden képviselői jogokkal birnak, újak többé ki nem neveztethetvén. A két kerületben választók a községnek azon tagjai, kik a hasonló népességü sz. kir. városokra nézve megállapitott képességgel birnak, ezek a kerületi tisztujitó székekben a kerületi birákat és képviselőket választják.

A tengermelléki főkormányzó mindkét kerület közös főkapitánya, a tengermelléki királyi kormányszék elnöke. A kerületnek mint törvényhatóságnak a közigazgatáson kivül minden más hatásköre épségben tartatott, szintúgy a tanács és közgyülések hatósága ideiglenesen meghagyatott előbbi állapotában. Ezen kerületek kikötői minőségöknél fogva a katonaállitásoktól fölmentettek, s e részben kiváltságaik újból megerősíttettek.

Ezekben összpontosulnak azon intézkedések alapvonalai, melyeket az 1848-iki törvényhozás a törvényhatóságok szervezete körül tett. Mindezen intézkedéseket egy közös alapvonás jellemzi; lehetőleg megtartani a régiből azt, mi fentartható s az ujitások munkájában csak a legszükségesebb reformokra szoritkozni. És igy igen félreismernők az 1848-iki törvényho-

zást, ha azt vélnők, hogy ez nivellirozni, egyenlősiteni kivánta a multat, és a régi intézményeknek figyelmen kivül hagyásával az országot új egyenlő közigazgatási területekre felosztani és az egész igazgatás formáit egy mesterségesen és előre meghatározott minta szerint alakitani kivánta; távolról sem, sőt a történeti jogállás elismerése jellemzi e tekintetben követett eljárását, és valóban elmondhatjuk, hogy az 1848-iki törvények az igazgatás alsóbb rétegzeteiben csak nehány szükségesebb reformot hoztak be, a hatóság tekintetében pedig oly híven ragaszkodtak a régi jogálláshoz, hogy attól még akkor s oly kérdésekben sem tértek el, midőn ezt a felelős kormány felállitása okvetlenül szükségessé tette volna.

9. §.

Erdély uniója, a részek bekebelezése. Horvátország.

Az 1848-iki törvényeknek egyik főelőnye abban áll, hogy az ország területi egységének mindenkép érvényt szerezni törekedtek és szoros kapcsolatba hozták azon részeket, melyeket az idők viszontagságai az anyaföldtől elszakitottak s külön állásba helyeztek.

Az 1848-iki törvények, midőn az egyesülés elvének érvényt szereztek, nemcsak a magyar közjog régi követelményeinek tettek eleget, hanem a közvetlen előző országgyülések óhajainak is megfeleltek, és azon ritka erélylyel és határozottsággal, mely az 1848-iki

összes törvények egyik legjellemzőbb vonása, törvényes és sérthetlen elvként kimondották azt, mit ezek pium desiderium gyanánt fejeztek ki.

Nevezetesen Erdély, mióta a magyar korona alá visszakerült, bár mindenkor Magyarország valóságos és elválhatlan tagjának tekintetett, és mint a magyar koronához tartozó, ezen korona jogán birandónak és kormányzandónak jelentetett ki [1]), mégis külön állással, külön erdélyi udvari kanczelláriával és főkormányszékkel birt; de mindenkor a magyar korona fenhatósága alatt állott, mi kitünik onnét is, hogy az erdélyi országos főhivatalok nem nagyfejedelmieknek, hanem királyiaknak neveztettek. [2])

Erdély viszont egyesülését az 1791-iki magyar és ugyanaz évi erdélyi országgyülés is sürgették. [3]) Hasonló szellemben nyilatkozott az 1792-iki országgyülés is (11. t. cz.) az 1802. 1807. 1825—27. 1832—36. és 1844-iki országgyülések ezen ügyet az előleges sérelmek sorában emlitették fel [4]). Az 1846—47-iki or-

---

[1]) 1741. 18.

[2]) L. Wenczel id. ért. 356 l.

[3]) 1791. irományok 298 l. valamint az 1791-iki Erd. országgyülés irományai 40—52 l.

[4]) Nevezetes e tárgyban az 1843—44-iki országgyülés felirata, melyet 1844 aug. 28-án intézett ő felségéhez, mely a többi közt így szól: „Korunknak törekvéseiben újabb intést találunk arra nézve mi is, hogy a midőn egy részről a hon lakosainak különböző érdekeit a polgári jóllét és alkotmányos szabadság terén egy közérdekben egyesitve, hazánk minden reszeit s polgárait egy életerős nagy *nemzeti testté* összeforrasztani ohajtjuk: akkor más-

szággyülés ugyancsak az egyesités tárgyában bizottmányt nevezett ki. Igy tehát midőn az 1848. VII. t. cz. Magyarország és Erdély egy kormányzás alatti teljes egyesitését, és — föltéve az erdélyi országgyülés megegyezésének hozzájárulását, Erdélynek a magyar országgyülésen leendő képviseltetését elhatározta, csak is a nemzet és a két országgyülés többszörösen nyilvánuló ohajainak tőn eleget. Az emlitett törvényczikk a ministeriumra bizta az egyesülés teljes keresztülvitelére vonatkozó lépések megtételét és meghagyta neki, hogy e tárgyban minélelőbb kimeritő törvényjavaslatokat terjeszszen elő. Az erdélyi 1848-iki országgyülésen is törvényczikkely alkottatott az unióról, mely az 1848 jul. 18-iki országgyülési ülésben szentesített törvény gyanánt kihirdettetett. Ugyanezen erdélyi országgyülésen intézkedések tétettek a magyar országgyülésre küldendő követek népképviselet alapján való választása iránt, melyre vonatkozólag egy 1848. jun. 10. kelt kegy. kir. válasz adatott ki. Ezen egyesülés alapján feloszlott az erdélyi kanczellária; Erdély az 1848-iki jul. 2-ikára hirdetett országgyülésre meghivatott és meg is jelent, — ezáltal az igét testté, az idők viszon-

részről szakadatlanul oda irányozzuk törekvéseinket, hogy hazánk belviszonyainak javitása mellett annak területe is kiegészittessék, s minélelőbb egyesüljünk ismét azon *testvérhonnal*, melylyel egyesülve nemzetünk hajdan nagy és hatalmas volt s melyen kivül hazánknak, miként ezt az ország rendei 1833-ik évi mart. 3-án kelt alázatos felirásukban kijelenteiték, e föld kerekségén más testvére nincs.

tagságai által kétfelé tépett egységes nemzet régi óhaját életteljes valósággá változtatá.

Az erdélyi unio megállapitása után első szempillantásra fölöslegesnek látszik az 1848-iki VI. t. cz. mely a részek bekebelezését rendelte el, illetőleg az 1836. 21. t. cz. végrehajtását; mert ha az unio Erdélylyel keresztül vitetett, úgy fölöslegesnek, vagy legalább is közönyösnek tünik fel az, vajjon hová tartozzanak e részek, Magyarországhoz-e vagy Erdélyhez? Midőn az 1848-iki törvények mégis elrendelték, hogy Kraszna, Közép-Szolnok és Zaránd vármegyék, Kővár vidéke és Zilah városa minden tekintetben Magyarország elválhatlan kiegészitő részeit képezik: úgy csak egy irányelv által vezettethettek, és ez az volt, hogy az ország közjoga követelményeinek minden tekintetben elismerést és a régibb törvényeknek érvényt szerezzenek, hogy a történelmi közjogot minden vonatkozásában kifejezésre juttassák, mindenek fölött, hogy a jogfolytonossági elvet e téren is diadalhoz segitsék. Mert a részek bekebelezése oly jogosult kivánata volt mindenkor az országnak, mint Erdély uniója. — E részek a XVI. és VII. század alatti békekötések folytán erdélyi fejedelmeknek óvás mellett időleges birtokul engedtettek át, és az erdélyi fejedelmek által mint „Magyarország részeinek urai“ bizattak. 1693-ban Magyarországhoz visszacsatoltattak; azonban 1733-ban kormányrendelet által attól ujolag elszakittattak. Azonban tüstént rá az 1741. 18. t. cz. által a visszakapcsolás elrendeltetett. Az 1764-ik országgyülés a kivánalmak közt

sürgette ezt, mit az 1792. 11., 1836. 21. t. cz. törvény gyanánt kimondott; de a törvények végrehajtása elmaradt, tettleg azok azontúl is Erdélyhez tartoztak. Az 1848. VI. t. cz. e régibb törvényeket hatályositotta, midőn elrendelte, hogy a részek minden tekintetben Magyarország elválhatlan egészitő részeit képezzék, midőn a ministeriumot megbizta, hogy a visszakapcsolás részleteit, törvény, igazság és méltányosság alapján rendezze, — és erről a jövő törvényhozásnak végelhatározás végett jelentést tenni köteleztessék.

Különben a visszakebelezésnek gyakorlati jelentősége is volt, mert Erdély azon 69 követet, kiket az egyesült országgyűlésre fog küldeni, a törvény értelmében saját maga kebelében osztván fel, a visszakebelezés által kimondatott, hogy az emlitett részek ezen felosztás alá nem esnek.

Horvátország tekintetében 1848-iki törvényeink nem tettek behatóbb intézkedéseket. A magyar közjog régi követelményeinek eleget tettek ugyan, midőn Verőcze, Szerém és Pozsega ú. n. drávántúli vármegyéket, melyek tévesen slavoniai megyéknek neveztettek, a magyar vármegyék sorában emlitettek meg, elrendelvén, hogy ezek közvetlenül ide küldjék követeiket.

Ugyanis közjogunk ezen vármegyéket egyenesen és világosan a magyar vármegyék közé sorozza, határaikat Slavon és Horvátországtól megkülönbözteti; *Verbőczy* azokat a magyar vármegyék közt említi és országgyüléseink fentartották mindig az ország jogait

azokra [1]). Azonban az 1848-iki törvény, midőn ezen vármegyéket a szorosan vett Magyarországhoz visszakapcsolta, nem gondoskodott arról, hogy a Horvát-Slavon tartománygyülésnek, hova azok előbb követeket küldöttek, jogköre, alkatelemei meghatároztassanak, és Horvátország tartománygyülésére nézve nem tett egyébb intézkedést, mint meghagyta, hogy a Horvátország számára megállapitott 18 követ számához képest a választókerületeket: Zágráb, Varasd, Körös vármegyék, a kebelökbeni kir. városok, a túrmezei-buccari, vinodoli kerületek közt a tartománygyülés fogja meghatározni. Továbbá 1845. esztendei sept. 14-én kelt udvari rendeletet, mely a tartománygyülésen megjelenő nemesség személyes szavazatjogát megszüntette, visszavettnek jelenté ki (1848. 5. t. cz.).

Alig kell emlitenünk, hogy az 1848. törvények ezen rendelkezései kimeritők nem voltak, következőleg megnyugtatók sem. Midőn ugyanis az 1848-iki törvényhozás az előbbi laza egyesülés helyett szorosabb törvényhozási egységet állapitott meg Magyarország és Horvátország közt, nem határozta el, vajjon ezen egység mellett mily teendője, mily hatásköre lesz a horvát tartománygyülésnek? Régi törvényeink Verbőczy nyomán [2]) mindig csak Horvát, Dalmát és Slavon-or-

---

[1]) L. *Podhraczky* Slavoniáról mint Magyarország alkotmányos részéről. Buda 1837. *Botka* az 1843—44-iki országgyülésről néhány ismeretlenebb közjogi tárgy Pozsony 1844. *Fejér* Croatiae et Slavoniae cum Regno Hungariae relationes Budae anno 1839. *Cziráky* jus publicum 5—15 §§. stb.

[2]) Tripartitum III. 2—3.

szág *municipalis statutumairól* szólnak, az 1791. 58 t. cz. kifejezi, hogy Dalmát, Horvát és Slavon országot illető ügyek ezek közönséges tartománygyülésein — generalis regnorum conventus — tárgyaltassanak. De utóvégre is azon tartománygyülési jogkörnek magasabbnak kellett lenni a municipalis jogkörnél, mert e jogkör a Horvát-Slavon megyéket egyenkint megillette, melyek pedig e tartománygyülések alatt állottak. Az 1848-iki törvények e jogkört legkevésbé sem határozták meg, pedig ha valamikor, úgy akkor, midőn a szorosabb népképviseleten alapuló törvényhozási egység megállapittatott, kellett volna e jogkör határozatait szabatosan körvonalozni, meg kellett volna állapitani azt is, hogy a felelős ministerium hatásköre és Horvátországnak a bán elnöklete alatt álló önkormányzata mily határvonalok által választatnak szét, meg kellett volna nyugtatni ezen országokat a közös országgyülésen használandó nyelv tekintetében is. De e megállapitás elmaradt, a ministerium még azzal sem bizatott meg, hogy, mint az erdélyi unio, úgy Horvátország tekintetében, és meghallgatásával is legközelebb törvényjavaslatot nyújtson be. És igy egy részről a hiányos törvény, más részről a gyanakodó nemzeti pessimismus oly szomorú viszonyba sodorták a két nemzetet, melynek gyászos eredménye öldöklő testvérharcz lőn, és a testvérvértől párolgó mezők megczáfolni látszottak a koszorús *Zrinyi* szavait:

— mind magyar mind horvát
Igazán, mert látjuk, szereti hazáját. —

Hála isten, e tények most már a történelem körébe tartoznak, mert egy későbbi törvényhozás e kérdés csomóját nem a kard éle által vágta ketté, nem a „quos ego“ elvét tűzte ki, hanem azt a békesség, méltányosság elveinek alapján és az engesztelékenység szellemében oldotta meg, a költővel tartván: „praestat motos componere fluctus!“

Végre még röviden fölemlitjük mily intézkedéseket tett 1848-iki törvényhozásunk a *határ-őrvidék* körül.

Az 1848-iki törvények foganatosittatni rendelték azt, mit régibb törvényeink sérelemkép fejeztek ki, hogy t. i. a végvidék közigazgatási, törvénykezési s törvényhozási tekintetben az ország alá rendeltessék.

Addig azonban, mig a végvidékek politikai rendezése iránt a törvényhozás intézkednék, a horvátországi végvidékeken az országgyülési követek választási módjának elhatározása a horvát tartománygyülésre, a dráván túli egyéb ezredekben a bánra, a többi végvidéki ezredekre, valamint a csajkások kerületére nézve a ministeriumra bizatott, a végvidék összes követeinek száma 15-ben határoztatott meg, (horvát határőrvidék 8, szerémi végvidék 3, csajkások kerülete 1, bánsági végvidék 3). A politikai rendezést a törvény jövőre halasztá el; — a többi ismeretes tény a történenelem körébe tartozik.

10. §.

Az 1848-iki törvények általános jelleme.

O nomen dulce libertatis!
O jus eximium nostrae civitatis!
Cicero.

Nem pillanatnyi rögtönzésnek eredményeit, hanem egy, a korszerű reform felé következetesen törekvő korszak munkájának diadalmas befejezését képezik a 48-iki alkotások, és ámbár azok régi alkotmányunkkal összevetve új tünemények gyanánt mutatkoznak, valóságban új, a nemzet előtt addig ismeretlen hangzású elveket nem mondottak ki.

Sőt valójában az ősi alkotmány lényege még azontúl is fenmaradt, bár nevezetes módosulásokon ment keresztül. Ugyanis az 1848-iki törvények nem tettek egyebet, hanem csak kiterjesztették azon *jogokat* és *kötelességeket*, melyeket ősi alkotmányunk az egyes honpolgárokra, jobban mondva, azok *osztályaira* megállapitott.

Régi alkotmányunkban a legsarkalatosabb jogok, — a személyes szabadságnak, sérthetlenségnek, a föld szabad birtoklásának a törvény útján kivüli letartóztathatlanságnak joga Verbőczy I. 9. értelmében csak a *nemességet* illeték meg, ellenben a közadók összes terhei a *nem-nemesekre* súlyosodtak.

Az 1848-ik év e régi törvényeinkben gyökerező jogokat és kötelességeket egyaránt általánositá, *a ne-*

messég jogait a nem-nemesekre, a nem-nemesek kötelezettségeit a nemességre kiterjeszté. És épen ebben rejlik roppant fontossága az 1848-iki törvényhozás reformjainak; ebben rejlik a jogegyenlőségi és közteherviselési eszmének egymást kölcsönösen föltételező horderejе.

E lényeges ujitásokon s azok folyományain kivül, milyenek voltak a népképviselet, az úrbér, úri hatóság megszüntetése, az ősiség eltörlése és az általános fegyverviselési kötelezettség akkor legalkalmasabb módozatának tartott nemzetőrség felállitása, — a 48-iki törvények az ország államterülete és kormányzási rendszere körül hoztak be lényeges reformokat. Ámde e reformok sem egy korszak szeszélyes vágyaiból eredtek, hanem az ősi alkotmány szelleméből folytak, és a nemzet régibb törvényeiben, közjogi hagyományaiban gyökereztek.

Mert ki mondhatja azt, hogy Erdély uniója által az 1848-iki törvények jogtalan és önkényes annexiót tettek, midőn a történet csalhatlan tanulságai szerint e terület sz. Istvántól a Zápolyákig szoros kiegészitő része volt az anyaországnak, és ezen közjogi elv daczára az 1848-iki törvények csak úgy mondták ki az uniót, ha Erdély rendei is csatlakozni akarnak. — Van-e nyoma ezen eljárásban annak, mit némelyek e törvények jelleméről állítanak, — a forradalmi despotismusnak? vagy erőszakos újitásnak?

Avagy ki mondhatja újnak, ismeretlennek nemzetünk előtt a kormányfelelősség elvét, melynek csiráit már Kálmán, II. Ulászló törvényeiben, az 1790-iki or-

szággyülés irományaiban, és a nemzet szakadatlan erre irányzott törekvéseiben feltalálhatjuk. Az elv, a lényeg nem új, csak a forma, a ministeri kormányzat tünik fel újnak az 1848. év közjogi alkotásaiban.

És daczára, hogy az eddigi felelőtlen kormánytestületek helyébe az egyéni felelősségre alapitott ministeri kormányrendszert állitották, az igazgatás *alsóbb rétegeit*, a másodlagos törvényeket meghagyták régi állapotukban, nem reformáltak mindent *egyszerre*, nem nivellirozták a régi szokásokat, sőt a történeti fejlődésen alapuló közjogi heterogeneitást híven megőrizték. A hatóságokat addigi jogállásukban meghagyták, a Jászkún, Hajdukerületek történetileg alakult különjogait fenntartották, és igy nem állott szándékukban oly franczia izlésü felelős ministeriumot felállitani, mely egyenlősitett departementok, communeok nélkül nem képzel lehető kormányzást!

És így 1848-iki átalakulásunkról is áll az, mit *Tocqueville* az első angol forradalom szerencsés kimenetele oka gyanánt hoz fel. „Az első angol forradalom, — így szól, — midőn az ország egész politikai alkotmányát feldönté, és magát a királyságot is megszünteté, a *másodlagos törvényeket* csak igen felületesen érinté, a szokáson, a gyakorlaton pedig úgyszólván mit sem változtatott. A *jogszolgáltatás* és a *közigazgatás* megtarták addigi alakjaikat, ugyanoly eljárást követtek, mint annakelőtte.“ E ragaszkodás a régihez oly erős volt, hogy még azon legszükségesebb intézkedések sem tétettek meg, melyek a felelős ministeriumnak

a megyei rendszerrel való összeegyeztetése tekintetében *múlhatatlanok* gyanánt jelentkeztek.

Az 1848-iki törvényhozás más intézkedéseiben sem követett forradalmi irányt, sőt a törvényes, bölcs mérséklet útjáról le nem tért. Nem az alkotmányon kivül állók döntötték le—mint másutt — a nemzettest tagjait elkülönitő politikai korlátokat, hanem az aristocratia, a régi populus maga volt, mely azokat a nemeskeblü emberszeretetből és jogérzetből félretolta és a nemzetet egy testben egyesité. Ez a magyar aristocratia elévülhetlen dicsősége, ez jogosit fel bennünket azon óhajtásra, vajha az 1848-iki magyar aristocratia példája iskolája lenne a jövendő magyar democratiának! A tulajdon szentsége féltékenyen megőriztetett, a *jus quaesitum* sérthetlensége irányelvül tekintetett; az egyházi tized eltörlésénél követett eljárás is fényesen igazolja, mert törvényhozásunk, ha radicál vagy forradalmi irányban halad, egyszerüen eltörlöttnek jelenthette volna ki azt, miután beszedésének addigi alapja az egyháziak katonáskodási kötelessége megszünt, nem, ezt nem tevé, hanem csak az egyházirend önkénytes lemondását igtatá törvénybe örök emlékéül e rend tanusitott fényes áldozatkészségének.

Egyéb intézkedéseiben sem haladt rohamos léptekkel előre, példa erre az, hogy a vallásszabadságot nem mondta ki, sőt a törvényesen bevett vallásfelekezetek számát egy újjal növelé.

És így igaza van *Szalay* Lászlónak, midőn az 1848-iki törvényeket ekként jellemzi: [1])

„Az 1848. april 11-én szentesített törvényczikkelyek az 1830—1848-iki korszak organikus törekvéseinek, nem a zavaros márcziusi pezsgésnek eredményei lévén, az akkor mindenünnen felénk zajlott forradalommal szemközt conservativ törvények voltak a szó legnemesb értelmében. Erős, igen erős dolognak kellett történni, hogy azon év, mely e törvények alkotásával kezdődött, forradalommal végződjék.

Vessünk egy futó pillanatot reájok.

Eltörölték a jobbágyságot, de a volt földesurak igényeit a nemzeti becsület védpajzsa alá helyezték A politikai jogok gyakorlatát parányi censushoz, nem kiváltságolt osztályokhoz kötötték, de a néhai kiváltságoltakat egyelőre meghagyták ama jogok élvezetében, még azon esetre is, ha vagyonuk nem ütötte meg a censust. . .

És ha törvényhozóink ily lelkiismeretesek voltak a tulajdonjog szentségének, a jus quaesitumnak megőrzésében a „munkaszervezés"-nek s a socialismus egyéb ábrándjainak e napjaiban, szintoly lelkiismeretesek, mert józanok és eszélyesek voltak a politikai organizmus működésének szabályozása körül; megtartották a két kamarai rendszert, sőt a felsőházat további intézkedésig illetlenül hagyták akkor, midőn a Páris-

---

[1]) Magyarország és a német központi hatalom 1848-ban, Pesti Napló 1865. oct. 2.

ban adott példára másutt versent kiküszöbölték a paireket az országházból. A népképviselőket, sőt még a képviselőház elnökét is három évre választották akkor, midőn másutt négy hétre új — vagy legalább megujitott elnök került ki az urnából. A sajtótörvénybe beleirták a tetemes cautiókat, melyeknek lefizetéséhez kötötték az időszaki lapok megjelenését akkor, midőn másutt anathema mondatott azokra, kik ilyesminek követeléséhez jogot kivánnak adni az államnak. Hogy mindent egy szóba foglaljak, még csak nemis cathalogizálták az embernek, a polgárnak alapjait akkor, midőn másutt mások az „észjog dióhéj"-ban"-féle prologusokkal vélték kizárhatni a törvényhozásból örök időkre az absolutismust."

De az 1848-iki törvényeknek a jelzett nagy előnyök mellett fogyatkozásaik is vannak. Azon viszonyok megoldásához ugyanis, melyek hazánk és az örökös tartományok közt a pragmatica sanctio értelmében fennállottak, határozott törvény által nem láttak, bár azokat korántsem tagadták, midőn ő felsége mellé egy felelős ministert állitottak, kinek feladata lesz befolyni azon ügyekbe, melyek hazánkat a többi örökös tartományokkal együtt közösen érdeklik. Pedig ha valamikor, úgy most, a felelős kormány felállitásakor volt szükség ezek körülirására, mert mig régi alkotmányunkban Ausztriával a „modus vivendi" lehetséges volt az által, hogy a király a közjövedelmek körül oly tág hatáskörrel és számadásra nem kötelezett kezelési jogokkal birt: addig az 1848-iki törvények a felelős

kormányt felállitván, az ország valamennyi közjövedelmeit az országgyülés megszavazása és hovaforditásuk ellenőrzése alá helyezték és igy az összeütközések elkerülése érdekében a közös ügyek fogalmának tisztázását, szabatos körvonalozását egyrészről a pragmatica sanctio kapcsának fenntartása, másfelől a parlamenti kormány megélhetése szempontjából mulhatlanúl szükségessé tették.

Az 1848-iki törvények nem nyúltak be a darázsfészeknek tartott munkába, a viszonyt megoldottnak, a helyzetet tisztázottnak, az alkotmányos lételt biztositottnak tartották azáltal, hogy a nádort a király távollétében annak „alter-ego"-jává tették és igy egy roppant optikai csalódás következtében megállapitottnak gondolták az országnak minden külbefolyástól, idegen nyomástól ment független kormányzatát.

De ezzel, mint a következés mutatá, a kérdés nem fejtetett meg, a gyúanyagok számát pedig egy újjal szaporitá a Horvátország irányában követett eljárás. Ugyanis Horvátország képviselőinek a magyar országgyülésben adott ülés- és szavazatjoggal, a horvátok által követelt önállóság s autonomikus belkormányzat kérdése megnyugtató és a kölcsönös érdekeket kielégitő módon meg nem oldatott.

Azon pillanatban, midőn a jogok minden irányban kiterjesztettek, a nemzetiségek óhajai anyanyelvük használhatási joga iránt elintézve nem lettek, sőt irányukban a törvényhozás körében a „quos ego" hangja használtatott.

E mulasztások fájdalmasan megboszulták magukat, a nemzeti ujjászületés egére sötét felhőket idéztek fel, s annyi bajaink, hányattatásaink kútfejévé lettek:

Hac fonte derivata clades,
In patriam populumque fluxit.

III.

Az 1867-iki törvények

és viszonyuk a régi alkotmányhoz.

---

11. §.

Bevezetés az 1867-iki törvényekhez.

Miként, mily közegek által intéztettek el tényleg 1848 előtt azon állam-teendők, melyeket az 1867-ik XII-ik t. c. „közösügyek"-nek nyilvánított?

Azon idő óta, midőn hazánkat a történelmi végzet a Habsburgház alá juttatá, egyrészről a szabad, önálló Magyarország, másfelől az austriai ház alatt álló többi országok és tartományok közt szükségkép szorosabb uniónak, állandóbb szövetségnek kelle létesülnie, mely már természeténél fogva különbözött az esetről-esetre való szövetségkötésnek azon közönségesb formájától, melynél fogva két, nemzetközileg megkülönböztethető és egymással semminemü érdekviszonyban nem álló állam időleges szevetségre lép. Mert mi volt, mi lehetett nemzetünk eljárásának irányelve

akkor, midőn a Habsburgokat a magyar trónra ültette? Egyes egyedül az, hogy a török-nyomás sanyargatta Magyarországnak nyugaton egy állandó szövetséges társat szerezzenek.

A kapcsolat, mely a pragmatica sanctio által később jogilag kimondatott, tényleg már akkor kezdett fennállani, midőn a Habsburgház a magyar trónra jutott, névszerint, midőn az 1547. 5. t. c.-ben az ország rendei kinyilatkoztatták, hogy magukat nemcsak ő felsége, hanem örökösei uralma- és hatalmának is minden időkre alávetették; ez által a királyválasztás ősi joga annyiban megszoritást szenvedett, hogy a nemzet szabad választásjoga csak a Habsburgház fiörököseire terjedt ki. De e törvény által a viszony kétségkivül *állandósitva* lett, legalább tényleg, mert jogilag csak a pragmatica sanctio által lett azzá.

Addig is, mig e viszony nem pusztán a fejedelmi házhoz, — hanem az örökös tartományokhoz is — az oszthatlan és elválhatlan együttbirtoklás elvének alaptörvényileg való kimondása által közjogi irányelvvé vált, merültek fel egyes vonatkozások hazánk és a többi örökös tartományok közt, melyek elég élénken jelezik, hogy a közös uralkodó személye által egybekapcsolt népek tudták; érezték, hogy e szövetség, habár koránsem reál unió, mégis magasb foku, egy pusztán külső és teljesen különálló népek közt kötött szövetségtől.

Az 1606-iki bécsi békekötés 26—29 §§-aiban az mondatik, hogy a jelen egyezkedés állandósitása tekin-

tetéből ő cs. kir. felsége ezt külön levél által is megfogja igérni, s Csehország, az austriai főherczegség, morva őrgrófság és Szilézia herczegség s ő felsége Ferdinand főherceg Stiria hercegséggel együtt biztositást nyujtanak (assecurabunt) az iránt, hogy ő felsége ezt megtartandja minden részeiben, és a szomszéd tartományok sem fognak olyast megkisérelni, mi a szomszédság jogát (vicinitatis jus) sértené; Magyarország ő felsége iránt örökös hüségre fogja magát lekötni, és a régi kötések és frigyek szerint (secundum antiqua pacta et foedera) a jó szomszédságot és a kölcsönös szeretetet egymás közt fentartják; ha pedig a törökkel békét nem lehetne kötni, akkor ő cs. k. felsége katonáival egyesülten a török, mint a kereszténység és a haza ellensége ellen minden vonakodás nélkül harczolni fognak [1])

Vajjon e szerződésben nem nyilvánul-e az egymásra utaltságnak élénk érzete, mert ha látjuk, hogy a békekötés stipulátióira nézve a szomszéd és az uralkodó azonosságának kapcsai által összekötött nemzetek biztositást vállalnak; úgy azonnal észreveszszük, hogy több, ez egy esetleg létrejött frigynél, több annyival is inkább, mert annak fentartását az 1609: 42 t. c. örök időkre rendeli (et perpetuo inviolabiliter *ultro citroque* observentur), ugyanazt rendelik későbbi törvényeink is, névszerint az 1638: 1,1659: 1 t. c.

---

[1]) L. a bécsi békekötésnek Bocskayra vonatkozó pontjait (26—29 §§.), valamint a magyar- és csehországi rendeknek eziránt kelt leveleit a „Corpus Juris“-ban.

A bécsi békekötés e pontjának közvetlen eredménye lett azon szövetkezés, melyet egyrészről Magyarország, másrészről Alsó- és Felső-Ausztria rendei 1608. febr. 1. Pozsonyban kötöttek. E frigy kötésének következő eredete volt. — Mátyás, ki akkor az országnak még nem volt királya, hanem csak kormányzója, a zsitvatoroki béke végrehajtásának és a török által felszított hajdúk mozgalmai elfojtásának ürügye alatt 1607. dec 16-án országgyülést hirdetett Pozsonyba; ennek ellenében Rudolf 1607. dec. 21 a következő; mart. 11-ére szintén országgyülést hirdetett. Mátyás 1608. jan. 12-én érkezett Pozsonyba az ausztriai rendek tetemes száma által kisértetve. A magyarországi rendek választmányt neveztek ki maguk közül, mely az országgyülés nevében az örökös tartományok rendeivel, mint különben is a bécsi békekötés kezeseivel frigyre lépjen, s e szövetség kényszeritse Rudolfot a bécsi és zsitvatoroki béke pontjainak megtartására. Rudolf jan. 23-án kelt levele által a tudta nélkül egybegyült országgyülést feloszttatta; a rendek kijelenték, hogy együtt maradnak és ennek folytán köttetett a frigy, melyet Rudolf febr. 23-án érvénytelennek nyilvánitott, de Mátyás 20 ezer emberrel Prága felé vonult, minek következménye lett Rudolf lemondása.

Azon frigykötésben távolról sincs jele ugyan reáluniónak [1]), de annak pontjai a *közös* oltalmat, minden

---

[1]) Deák Ferenc közjogi és jogtörténelmi észrevételek *Lustkandl* müve ellen. Budapesti Szemle uj foly. I. füz. 46—47. l.

ellenséges beütés ellen — a szövetkező felek közt határozottan megállapitják. [1]) Számos e korban kelt törvényeink bizonyitják, hogy hazánk s az örökös tartományok közt több kölcsönös vonatkozás merült fel különösen a hadügy és a kereskedelmi téren, melyek a szorosabb és állandó szövetkezésre, vagy mint akkori törvényeink mondák, a kölcsönös szeretet (*mutuus amor*), a jó szomszédság (*bona vicinitas*), a kölcsönös barátság (*mutua amicitia*) végre mint későbbi törvényeink kifejezik, a kölcsönös egyetértés és egyesség (*mutua cointeligentia et unio*) fentartására vonatkoztak. Utalunk még az 1606-iki confoederatiót megelőző 1593: 2. t. cikkre, mely a végvidékek megerősitése és ellátása végett azt rendeli, „hogy ő felsége (Rudolf) vagy ő fensége (Mátyás), a legalkalmasabbnak látszó napon és időben többeket az ország főrendei s nemesei közül hivjon meg, kik a szomszéd országok és tartományok

---

[1]) A szövetségokmányt közli *Lung Codex Germaniae diplomaticus* I. 1710. l. A többi közt következő sorokat olvashatjuk itt: — „da sich künfftig begeben würde, das von wegen vorgedachter Capitulation, die Wir des unsers Theiles zu halten gemeint, Uns wie auch gemeldeten Königreich und Landen, oder der selben Gliedsam und Bundes-Genossen der Feind oder sonst ein Zerstörer des gemeinen Friedens gewaltsamer Weise ein Einfall thäte, dass alsdann Wir und alle Stände diess Königreich *Ungarn*, wie auch *Erz-Herzogthum*, *Ober- u. Nieder-Österreich mit gesampter Hülff und Hand* Uns und unseren Mitgliedern und Bundesverwandten zu Hülft kommen, und Uns samptall die Unsrigen gleichsam *ingemeiner Gefahr* schützen und Handhaben, und derogleichen *leben* und *sterben* und also einander verbunden seyn wolten.“

küldötteivel (Vicinorum Regnorum et Provinciarum *delegatis*) tanácskozzanak az iránt, miképen lehetne a végvidékeket jobban megerősiteni s az ottani katonaságot biztosabb zsolddal ellátni. Ezen intézkedésben is élénken nyilvánul az egymásra utaltságnak, a közös veszély ellen való közös oltalomnak mélyen érzett szüksége. [1])"

Ily közös védelem nyomaira mutat az 1622: 21. t. c. is, mely elrendeli, hogy azon esetben, ha — mit isten eltávolitson — valamely ellenséges beütés támadna, és akárki ezen országba és a *szomszédos tartományokba* (in hoc Regnum vicinasque provincias) betörni akarna, a nádor az összes vármegyéket felszólitani és magával vivén a király és saját banderiumát is, hadba menni tartozzék.

A közös támogatásnak példája továbbá az 1659: 74. t. c., melyben az akkori svéd-lengyel háborúra való tekintettel a magyar országgyülés elrendelte, hogy a komáromi-ujvári őrségből a nevezett várak kapitányai megfelelő számu csapatokat küldjenek a fenyegetett

[1]) Közjogunk dühös ellene Lustkandtl reáluniót magyarázott ki e törvényből, mire *Deák* Ferenc ezen szavakkal válaszolt: „Nem közös országgyülésre mutatnak e törvények, hanem a közös veszély elleni *közös* segély kérését tartalmazzák. Senki se hozza kétségbe, hogy ily esetenkénti érintkezés gyakran szükséges volt s ezentul is szükséges lehet, de két egymástól független nemzetnek oly érintkezései voltak ezek, melyek reáluniót még nem foglalnak magukban." Az 1867-iki XII-ik t. c. semmiben sem tér el ezen általa 1865-ben jelzett irányelvtől."

sziléziai szorosok őrizetére [1]), és ez ugyanazon időben történt, melyben a német örökös tartománybeli csapatok Magyarország déli részeinek segélyére küldettek. De ezen kölcsönös vonatkozásnak nyomai a kereskedelmi politika terén is feltalálhatók. Az 1681 : 79. t. c.-ben a rendek Magyarország és a többi örökös tartományok közt szabad kereskedést állapitanak meg. [2])

Ily viszony nyomaira mutat az 1659 : 59. t. c. is, melyben ő felsége megigéri, hogy a magyar boroknak Ausztriába, Morvába és Styriába leendő bevitele iránt a nehány hónap mulva tartandó ausztriai diétán az említett tartományok rendeivel egyezkedni fog, és azon lesz, hogy a jó szomszédság kölcsönös barátság tekintéből e részben az ország rendeinek kedveskedhessék. Az 1662 : 42. t. cikkben pedig az ország rendei biztosokat (*commisarios deputatos*) neveznek ki a maguk részéről, kik az ausztriai rendekkel ő felsége közbevetése mellett a magyar borok bevitele iránt tárgyalásokba bocsátkozzanak.

Igaz, hogy törvényeink, midőn az örökös tarto-

---

[1]) Cum annuentia suae Majestatis decernitur ut ex praesidiis Comaromiensi et Ujvariensi, pro exigentia temporis et periculi per Capitaneos dictorum praesidiorum per supremos vel vice Comites Comitatuum Posoniensis, Comaromiensis requisitos, pro Custodia Passuum glacialium sufficientes pedites ex commeatu et mediis ordinariis alendi, mittantur (1659 : 74.)

[2]) 1681 : 79. Decernunt quoque Statuus et ordines ut liber quaestus quarumlibet rerum venalium inter *Regnum et Provincias suae Majestatis* exerceatur.

mányokkal bizonyos állandóbb viszony által megállapitott vonatkozásokba léptek, az országnak törvényes, független, minden idegen befolyástól ment kormányzatát nem egyszer mondották ki.

Az 1608: 5 kor. e t. c. elrendelte, hogy még azon országgyülés alatt választassék országos kincstárnok, ki az udvari vagy ausztriai kamarától legkisebb függésbe ne legyen; más nemzetek ezentúl Magyarország jövedelmeibe ne avassák magukat. Az 1618, 15, 1622: 18 és 24, 1647: 146, 1655: 11, 1681: 13 s 14 t. c. ujra megerősitik a magyar udvari kamara e törvényes függetlenségét, az 1715: 59. t. c. is ezt rendeli és ennek megfelelőleg azon függő viszonyt, melybe e hatóság a bécsics. udvari kamara irányában jutott, megszüntetendőnek mondja, egyedül az azzal való levelezést (*correspondentia*) hagyja fel, miáltal először nyilvánitotta hallgatag azt, hogy e két pénzügyi hatóság közt ily kölcsönös közreműködés, levelezés által elintézendő teendők mégis felmerülnek.

Analog intézkedéseket tett az 1715: 17. t. c., mely a magyar udvari kancellária tekintetében elrendeli, hogy ez független legyen minden más udvari hatóságtól (a quovis aulico Dicasterio) egyedül az előkerülő ügyekre nézve ezekkel *levelezést* vigyen. Ezen törvényt megelőző régibb törvényeink szintén nem ismernek semmit ily correspondentiáról. Az 1567: 40. t. c.-ben csak azt kérik a rendek, hogy ezután ne bocsáttassanak ki parancsok a császári kancelláriából (*ex Cancellaria Germanica*), hanem minden Magyaror-

ságot illető ügy a magyar kancellária által intéztessék el.

A magyar udvari kancellária függetlenségét, önállóságát ezen ügyekre nézve ismételten biztositják az 1609: 21, 1613: 25, 1618: 8, 1622: 17, 1638: 16. De épen ezen ismétlések hosszú sorából látjuk, hogy a törvény által e hatóság teljes önállóságára nézve megállapitott követelmény állandóan életbe nem léphetett.

Ily helyzetben volt hazánk az örökös tartományok irányában egész az 1723-iki pragmatica sanctióig. Láthatjuk ebből, hogy nemzetünk ösztönszerüleg fölismerte, már az egymásra utaltságnak szükségét, ez irányban érintkezésekbe is lépett az örökös tartományokkal, és több törvényben kifejezést adott az *érdekközösség* eszméjének. E mellett azonban őrködött az ország törvényes független kormányzatának fentartásán.

A pragmatica sanctiónak nevezett 1723 : 1. és 2. t. c. az örökösödési jogot az uralkodóház nő ágára is kiterjeszté, kimondotta, hogy a trónörökösödés szintén azon elsőszülöttségi korral következzék, mely a többi örökös tartományokban ő felsége által megállapittatott, s ennélfogva mind Magyarországon, mind a többi örökös tartományokban az uralkodóháznak ugyanazon tagját illesse a trón; kimondotta továbbá, hogy a közös fejedelem mind Magyarországot és az ahhoz tartozó országokat, mind a többi örökös tartományokat együtt és elválaszthatlanul és eloszthatlanul örökösödésileg

birja; ezen megállapitott unió főindokául az hozatik fel, hogy a kül- és belbéke megszilárdittassék. E törvények által tehát az osztatlan és elválhatlan együttbirtoklás, melynek mint mondatott, czélja nem más, mint a kül- és belbéke megszilárditása, — sarkalatos közjogi irányelvvé lett.

A pragmatica sanctió törvénybe igtatásával törvényhozóink pusztán az elvnél, a közös védelem szükségének kifejezésénél állapodtak meg, ezt kimondták, de annak folyományait mellőzve, egyebekben egészen az előbbi viszályt keltő jogbizonytalanságot tovább is fentartották. Pedig az elv kimondásában határozott útmutatás volt a közös védelem fogalmának, módozatának, intéző közegeinek meghatározására, az elvnek következése volt továbbá az is, hogy a közös védelemre szükséges költségek felosztása, megjelölése iránt határozott intézkedés történjék.

Sem 1723-iki, sem utóbbi törvényeink intézkedései nem jutottak el eddig; a régibb törvények által kijelölt ösvények nyomdokain haladtak, kikötötték az országnak — ide számitva minden kormányszékeit is, — függetlenségét, törvényes és alkotmányos kormányzatát, múlhatlan követelményképen fejezték, hogy az ország csak a törvények és a szokások szerint, ne pedig más országok mintájára igazgattassék [1]; e mellett azonban nem állapitották meg azon terheket és kötelezettségeket, melyeket az ország a pragmatica sanctió

[1]) 1723: 2, 1741: 8 s 11, 1791: 10.

által magára vállalt, nem irták körül azon eljárást, mely ezek tekintetében követendő lett volna.)

És igy idéztetett elő azon folytonos küzdelem, mely a monarchia megélhetését az ország függetlenségével összeütközésbe hozta, mely azon viszás állapotot eredményezte, hogy annak, ki a monarchia fennállását és az arra szükséges eszközöket kivánta, előbb az alkotmány ellenségévé kelle szegődni.

Hogy e rendszeresitett baj életveszélyessé és rombolóvá nem vált, csak egy különös körülménynek köszönhető.

A magyar alkotmány ugyanis 1848 — előtt a közjövedelmek körül roppant hatalomkört ruházott a királyra. Az adózásnak csak egy neme, a királyi vagy hadiadó (contributio) volt az, melynek megajánlása az országos rendektől függött, de számadást adni erről sem köteleztetett, a többi jövedelmek tekintetében neki szabad kéz engedtetett. [1])

---

[1]) Névszerint a király következő jövedelmek kezelése tekintetében teljes joggal birt : koronai és kamarai javak, nagyobb királyi haszonvételek (harminczad, só) a bányajövedelem, pénzverés, postajövedelem, a sz. kir. városok adója. Ezek tekintetében a törvényhozási jogot az országgyűlés gyakorolta, de azok megajánlása gazdászati kezelése iránt semmi joggal nem birt, és igy igaza van B. E ö t v ö s nek, midőn „Reformjában“ azt mondja, hogy a 23 millió ezüst frtnyi országos tiszta közjövedelmek közül csak $4^1/_2$ milliónyi hadi adó függ az ország határozási jogától s e kivül még a $4^1/_2$ millió háziadó, a többi 14 millió attól egészen független.

Igy vált lehetővé az, hogy a király a közjövedelmek lényeges részét, melyekről számadási kötelezettséggel nem tartozott, a *birodalmi szükségletek fedezésére* tényleg fordithatá.

Ezeken kivül a királynak, mint kifejtettük, a hadügy körül is lényeges jogositványai voltak. Nagy hiba volt őseinktől, hogy midőn az 1715: 8. t. c. által behozták az állandó katonaságot, nem állapitották meg, nem irták körül azon befolyást is, melyet a nemzet a hadsereg szervezete, igazgatása körül bir. És igy történt, hogy a magyar király u. n. „*imperium*"-ánál, fővezényleti jogánál fogva, mely Werbőczy szerint jogaihoz tartozik, teljhatalmulag intézkedett és rendelkezett az állandó hadsereg szervezete körül, és önhatalmulag sőt épen magyar királyi minőségének kifejezése nélkül hozta be 1751-ben az u. n. *regulamentum militare*-t.

Azon körülmény, hogy az országgyülés hatásköre a pénz- és hadügyek tekintetében szabatosan meghatározva nem lett, — továbbá, hogy a kormányzati felelősség meg nem állapittatott, — tág kaput engedett az idegen befolyás belopódzásának nem csak azon ügyek körül, melyek, mint a hadügy, a közösség jellegével birtak, hanem a *tisztán belügyi* kérdések tekintetében is. Törvényeink a magyar hatóságok függetlenségét ugyan kimondták, de mint állt e követelmény az életben? Ott ült III. Károly idejében a helytartótanács minden ülésein egy német tanácsos, mint biztosa a császári kormánynak ellenőrködésére e kormány czéljai, szándékai pontos tel-

jesitésének. És a német kormányférfiak ez úton épen a legfontosabb nemzeti érdekek, a pénz, a hadsereg, kereskedelem, külviszonyok ügyeiben törekedtek belopni törvénytelen, idegen befolyást, a mennyiben az országgyülésileg megajánlott adó hová forditása, a hadsereg szervezése, a vámrendszer és a külviszonyok intézése forgott szóban. [1])

Azon irányzat, mely a legfontosabb államteendőket a magyar hatóságok törvényes illetősége alól kivonni, és azokat a cs. központi hatóságokra bizni törekedett, Mária Terézia alatt még élesebben kezdett előtérbe lépni. Ez a helytartótanács, az udvari kancellária s kamara önállóságát csökkentvén, azokat a kormányzat elveire, szellemére nézve még nagyobb függésbe hozta a ministerekből álló u. n. *conferencz*-tanácstól és a *status-tanácstól*, melyet gr. Kaunitz javaslatára 1760-ban állitott fel, főleg azon czélból, hogy az egyes tartományok udvarkormányszékeit általa ellenőriztesse és bennök az egész monarchia kormányhatóságaira nézve nagyobb egyenlőséget állapitson meg. [2])

A nemzet ily körülmények közt nem gyakorolható tényleg azon befolyást, melyet függetlensége a kormányzat önálló vezetése iránt részére biztositani

---

[1]) *Horváth* Mihály „Magyarország Tört." V. 47. l.

[2]) A Mária Terézia alatt fölállitott állam-tanács e szervezetéről a fölállitó okmány adhat fölvilágositást (Staatsrathserrichtung für die innländischen Geschäfte) C o d e x A u s t r i a c u s VI. 115. Gr. M a j l á t h Geschichte des österreichisen Kaiserstaates V. 80. l.

látszott. A külviszonyok az *állam kancelláriában* (külügyminiszterium) intéztettek el, az 1741 : 11. és az 1791 : 17. t. c. elrendeli, a magyaroknak itten leendő alkalmazását, [1]) sőt ez utóbbi t. c.-ben azt is megigéri ő felsége, hogy a magyaroknak a követségeknél való alkalmazását előmozditandó, gondoskodni fog az erre hajlammal biróknak az államkancelláriában kiképezéséről, hogy teljesedésbe menjen a rendek azon óhaja, miszerint mind a belső, mind a külső ügyek — azok a magyaroknak által, ezek a magyaroknak befolyásával is — tárgyaltassanak és igy bocsáttassanak ő felsége elintézése alá. [2])

Az állandó had igazgatásából is, mióta Mária Terézia 1748-ban egy uj hadrendszert állapitott meg, a nemzet külön alkotmánya daczára egészen kizárva maradt, a magyar ezredek a német ezredekkel együtt ugyanazon rendszabályok mellett német nyelven vezényeltettek.

Minden ezred a bécsi főhaditanácstól (*Hofkriegsrath* : Consilium aulicum Bellicum) függött.

E központi hatóságból intéztettek a hadsereg összes ügyei; úgy a főparancsnokság, mint a katonai törvénykezés és közigazgatás tekintetében, ennek vol-

---

[1]) 1741 : 11. §. 4. Et ad ipsum etiam Status Ministerium Nationem Hungaram adhibere dignetur. Ismétli ezt az 1791 : 17.

[2]) Ut tam interna, quam externa negotia, illa quidem per Hungaros, haec vero cum influxu etiam Hungarorum pertractentur, et sic immediate suae Majestatis decisioni submittantur 1791 : 17.

tak aláhelyezve az egyes országokban létező főparancsnokságok, milyenek Budán és Gyulafehérvárott székeltek. Egyetlen hazai katonai főkormányszékünk sem volt, mert a helytartótanácshoz függesztett tartományi biztosságot (*comissariatus provincialis*), melynek hivatása volt a hadiadó behajtása, a katonaság felosztása, beszállásolása, élelmezése körül felügyelni [1]), csak nem lehet ilyennek nevezni.

Nem kevésbé szembetűnő azon függő viszony, melybe a magy. kir. udvari kamara törvényesen megállapitott függetlensége daczára tettleg a *bécsi császz. udvari kamara* irányában jutott.

Ez utóbbi amazt, mind inkább csak a maga alárendelt közege gyanánt tekintette, kivált mióta keblében több magyar tanácsos is nyert helyet. [2]) A 13 udvari tanácsos között 1762 óta több magyart is találunk, névszerint Fekete Jánost, Festetics Pált, Felsőbükki Nagy Istvánt stb.

Mielőtt azon befolyás kimutatására térnénk át, melyet a cs. udvari kamara pénzügyeink kezelésére tettleg gyakorolt, röviden kiemeljük azon átalakitási pházisokat, melyeken ezen hatóság átment.

A régente fennállt cs. udvari kamarával 1762-ben a bankválasztmány (*Bancodeputation*) kapcsoltatott egybe, mely a bécsi bank ügyeit és a vámügyet kezelte, ennek egyik al-osztálya a ke eskedelmi tanács (*Hofcommer-*

---

[1]) *Cziráky* Jus publicum 672—673. §§.

[2]) *Horváth* Mihály Magyarország Tört. V. 193. l.

cienrath) volt, mely a monarchia kereskedelem — politikai ügyeit intézte, és igy hazai ügyeinkre is nagy befolyással volt. Az udvari kamara időközben megszüntetvén, 1791-ben a bankválasztmánynyal együtt visszaállittatott [1]), de 1792-ben ujolag megszüntettetett, és helyébe egy „*Directorium in Cameralibus*" nevü testület állittatott fel, mely az összes monarchia pénzügyeit, ezen kivül a német örökös tartomány publico-politikai ügyeit is igazgatta. 1797-ben [2]) a pénzügyi teendők a politikaiaktól elválasztattak, elsőkre egy udvari pénzügyi hatóság állittatott fel, melyhez 1802-ben az összes monarchia kereskedelmi ügyei is soroztattak; 1816-ban a különböző hatóságok *általános udvari kamara* czime alatt egyesittettek [3]) és élére egy *pénzügyminiszter* állittatott.

Az udvari kamara ily szervezetben maradt 1848-ig, lényeges befolyást gyakorolva Magyarország közjövedelmeinek kezelésére, melyeknek egyrészét magához ragadta.

Ezen kamaránál egy *magyar osztály* volt, a

---

[1]) L. Az 1780-tól 1848-ig terjedő roppant *Justizgesetzsammlung* 105. sz. okmányát.

[2]) Justizgesetzsammlung 371. sz. a.

[3]) *Justizgesetzsammlung* 1242. sz. a. Se Majestät haben für zweckmässig befunden, die verschiedenen selbständigen Abtheilungen der Hofkammer, nämlich: die geheime Credits-Kofcommission, die Ministerial-Banco-Hofdeputation und Commerz-Hofstelle, dan die Hofkammer in Münz- und Bergwesen aufzuheben und unter den Namen Allgemeine Hofkammer unter der unmittelbaren Leitung des Hofkammer Präsidenten und der obersten Aufsicht des Finanzministers vereinigen.

melyben a Magyarországra vonatkozó ügyek tárgyaltattak, miután a magyar kamarától az uralkodóhoz tett felterjesztések véleményezés, illetőleg elintézés végett a cabinetből az általános udvari kamarához áttétettek, az igy létesült elintézések jóváhagyás és a magyar kamarához intézett rendeletek aláirás végett ő felségéhez felterjesztettek.[1])

Szintén ezen általános udvari kamara alatt állott a „kais. königl. Staatshauptbuchhaltung in Hungaricis et Transsylvanicis", mely a Magyarországra vonatkozó számadások megvizsgálásával és könyvelésével foglalkozott.[2])

Igy látjuk, hogy országos pénzügyeink igazgatásának sulypontja e hatóságnál létezett, sőt két közjövedelmi ág a pénzverési és bányajövedék egyedül általa igazgattatott.

A magyar kamara a bécsi udvari kamarához évi bevételei feleslegét, mely több milliót tett, felküldte, szintugy az *államadósság* kamatjaira is nagy összegeket küldött ide. A bécsi cs. udvari kamara által kezelt bánya- és pénzverési jövedékek is e czélra fordittattak.

---

1) *L. Weninger* Vincze idevágó értekezését: Az osztrák-magyar monarchia államháztartása e század első felében és Magyarország állása e háztartásban (Az akadémiai Statistikai Közlemények II. k. I. VII. k. I. füzet.) Igen becses adatok találhatók itt fel, melyekből kitűnik, hogy 1802-től 1848-ig évenként mennyivel járult az ország a közbirodalmi szükségletekhez. Ezen adatokat szerző a néhai császz udvari kamara levéltárában gyüjtötte össze.

2) *Weninger* id. értek. Stat. Közlem. VI. k. 6. l.

A bécsi *főszámvevőszék* (General-Rechnungs-Direction) a birodalom összes pénzügyeit, számadásait készitette. B. *Baldacci* e hatóság elnöke 1826-ban egy jelentésben fölsorolván az összes adatokat, azon megállapodásra jön, hogy a közösügyek költségeihez, vagy miként b. Baldacci mondja a közös állami kiadásokhoz (*Concretual Staats-Ausgaben*) Magyarország és Erdély 1824-ben 10.309,216 frttal járult.

Készséggel elismerjük, hogy hazai törvényeink e hatóságokról mit sem tudtak, hogy müködésük az alkotmány kivül és ellenére volt, de a felhozott tények elég világosan mutatják azt, hogy az ország azon jogoknak, melyeket alkotmánya igényelt, tényleg birtokában nem volt, nem azért, mivel nem voltak ezt sürgető törvényei, hanem mert nem voltak *intézményei*, melyek a mondott viszonyok feletti rendelkezést, vagy legalább azok elintézésére aránylagos befolyást részére biztositották volna.

Határozatlan és a zavart még növelő rendelkezéseket tartalmaznak, ezekre nézve az 1848-iki törvények, melyek ő felsége mellé egy ministert állitanak, kinek hivatása lesz, hogy azon viszonyokba, melyek hazánkat az örökös tartományokkal *közösen* érdeklik, befolyjon, s azokban az országot felelősség mellett képviselője ; mivel a törvények ezzel szemben a magy. felelős miniszteriumnak minden igazgatási ág, — a had és arra szükséges pénzügy körül is oly *kizárólagos* intézkedési jogot adnak, mely a közösség eszméjét a fentebbi rendelkezéstől eltérőleg kizárni látszik. Azon

közösügyek fogalma e törvényekben is meghatározatlanul maradt, kezelésök módja körül nem iratott, a nemzet befolyása azokba nem biztosittatott, és az államadósságok egy részének elfogadása által a politikai eszélynek a kellő áldozat meg nem hozatott.

Ha ezek után az 1867-iki törvények körül tett vizsgálódásunkra visszatérünk, azt röviden a következőkben foglalhatjuk össze.

12. §.

Az 1867-iki törvények főbb vonásaikban.

I. Királyi hitlevél, eskü, koronázás.

A magyar közjog szerint a koronázás nem pusztán külső formaság, hanem oly közjogi tény, melynek leglényegesebb alkatrészei, — a királyi hitlevél és az eskü egyszersmind alkotmánybiztositékaink egyik legfőbbikét képezik. Ezért tulajdonitott a nemzet százados gyakorlatánál fogva oly nagy súlyt a koronázási szertartásnak ; ezért mondhatá már Werbőczy, hogy az ország nemesei csakis a megkoronázott fejedelemnek vannak alávetve [1]), ezért rendelte el az 1687 : 2, 1. §. s az 1723 : 1, 4 §.a koronázás okvetlen megtartását, — de leghatározottabban fejezte ki e követelményt az 1791 : 3, rendelvén, „hogy a király felavatása és koronázása az

---

[1]) Tripartitum P. I. t. 9.

elhúnyt király halála napjától számitandó hat hónap lefolyása alatt múlhatlanúl megtörténjék."

Azonban ugyanezen törvény szerint is időközben épségben maradnak az öröklő királynak minden jogai, melyek az országnak köz- és alkotmányos igazgatását illetik, valamint épségben fenmaradnak az ugyanazon király irányában való alattvalói hűségi kötelezettségek. Pusztán kiváltságlevelek adása, s a törvényhozási hatalom gyakorlása illeti meg egyedül a törvényesen megkoronázott fejedelmet. A koronázás két lényeges alkatrészből áll, a királyi hitlevélből, és magából a koronázási szertartásból, az ezen alkalommal mondott királyi esküvel, mely szintén — úgy mint a hitlevél — a törvénykönyvbe igtatott, és rendszerint a koronázási országgyülésen hozott törvényczikkek élére helyeztetett.

Az 1867-iki koronázás lényegileg azon szertartások közt ment véghez, mint régibb koronázásaink. [1]) A nádori hivatal betöltve nem lévén, azon teendőket, melyeket a koronázásnál törvényeink szerint a nádornak kellene teljesiteni, ezúttal egy, az ország által erre kiszemelt férfiu teljesitette, ép úgy, mint Miksa király koronázásakor. E férfiú gr. Andrássy Gyula volt, kit a képviselőház és főrendiház e tisztségre nem

---

[1]) Régibb koronázásaink leirását lásd *Récsy* Magyarország közjoga. Második kiadás Löw Tóbiás által 215—221 ll. és az általa idézett irókat, Baritschot, Kovachichot, Belt, valamint a koronázási országgyűlések jegyzőkönyveit.

mint miniszterelnököt, hanem mint az ország választottját szemelt ki. [1])

E koronázásról szól az 1867-i I ő törvényczikk [2]) A királyi hitlevél és eskü, mely ezúttal első izben magyarúl mondatott, változtatást nem szenvedett s ugyanazon tartalmu, minő V. Ferdinandé volt.

Az ezen hitlevélnek és eskünek törvénybe igtatásáról szóló törvényczikkben [3]) emlités történik azon aggodalmakról, melyeket az 1861-iki országgyülés V. Ferdinánd király és Ferencz Károly főherczeg lemondási okirataikban található formahiányra nézve kifejezett, melynélfogva ezek pusztán az ausztriai császárságról és az ehhez tartozó országokról szólnak, és Magyarországot külön nem emlitik meg. — Ő Felsége, nehogy e formahiányból az ország önállására és függetlenségére nézve káros következtetések vonathassanak, és hogy a trónlemondás ténye jövőre Magyarország külön megemlitése és értesitése mellett s alkotmányos hozzájárulásával történjék, a miniszterium által jóváhagyását jelenté ki ahhoz, hogy e részben az ország jogait

---

[1]) L. az 1865. orsz. jegyzökönyvei II. 126—158. Irományok II. 181—250. Napló IV. 217—257.

[2]) 1867 : I. t. cz. Fölséges I. Ferencz József úr, Magyarország és társországai királyává avattatik és koronáztatik.

[3]) 1867 : II. t. cz. Az ő kir. Felsége által szerencsés felavattatása és megkoronáztatása előtt az ország részére kiadott királyi hitlevél és a koronáztatáskor letett királyi eskü az ország törvényei közé igtattatik.

biztositó törvény alkottassék azonnal a koronázás után, a mint az valóban, az itt jelzett tartalommal megis alkottatott. [1])

Régi szokás szerint megkoronázott királynak tiszteletdij (munus honorarium) szokott ajánltatni, mely szokásnak előnyomaira az 1563: 3. t.-czikkben találunk, ez minden koronázásnál megtartatott. Az 1867-iki törvények szerint e koronázásnál is megtartatott e régi kegyeletes szokás, — úgy a király, mint a szintén megkoronázott királyné irányában. [2])

Végre e fejezetben megemlithetjük, hogy az ország szent koronája őreinek megválasztási jogát, mely az 1608: 4. kor. e. t. cz. értelmében királyi kijelölés mellett az országgyülés illeti meg, ez hosszú alkotmányszünet után ujolag gyakorolta, az Ő Felsége által valláskülönbség nélkül kijelöltek közől kettőt(gr. Károlyi György, b. Vay Miklós) e diszes tisztre megválasztván. [3])

Az 1867-iki törvények e rendelkezései régi közjogunk gyakorlatától, a századok óta folytatott szo-

---

[1]) 1867. III. t. cz. Ő császz. és apost. királyi Felségének V. Ferdinandnak a trónról és fenséges császz. és királyi főherceg Ferencz Károlynak a trónörökösödésről még 1848. évben történt lemondásukról.

[2]) Lásd az 1867: IV. t. czket. A koronázott királyi Felségnek tiszteletdij ajánltatik, és az V. t. czikket: Felséges Erzsébet királyné megkoronáztatván, részére tiszteletdij ajánltatik.

[3]) 1867: VI. Az ország szent koronája őreinek megválasztásáról.

kástól egy hajszálnyit sem térnek el, ugyanazon eljárás követtetett, sőt a törvénybe igtatott szólásformák annyira hasonlítanak régibb törvényeink kifejezéseihez, hogy bizvást elmondhatjuk, miszerint azokban semmi uj közjogi elv nem tartalmaztatik. Azért nem is időzünk bővebben e törvényczikkek fejtegetésénél.

II. Az 1848-iki törvények módositásai.

Az 1867-iki törvényhozás az alkotmányt visszaállittatván, az 1848-iki törvényeknek is érvényt szerzett. Érvényt szerzett a jogegyenlőség és közteherviselés 1848-ban kimondott elveinek, érvényt szerzett a felelős kormány felállitására vonatkozó intézkedéseinek. De az 1867-iki törvényhozás, bár az 1848-iki törvényeket panacea gyanánt tekinté, nem húnyhatá be szemeit ezek föltünőbb hiányainak fölismerése, kijavitása elől.

Ily föltünő hiány volt azon törvényekben a *nádor* jogköre, mely a királynak az országból távolléte esetén kiterjedt azon jogok gyakorlatára, melyek alkotmányunk értelmében egyedül csak a királyt illetnék meg, pusztán a főpapok és országzászlósok kinevezése, a kegyelmezési jog gyakorlása, nemesség, czimek, rendek osztogatása illette meg Ő Felségét az illető miniszter ellenjegyzése mellett, — szintúgy Ő Felségének tartatott fenn a magyar hadseregnek az országon kivül való alkalmazása és a katonai hivatalokra való kinevezés, — egyebekben a nádor a végrehajtó hatal-

mat törvény és alkotmány ösvényén teljes hatalommal gyakorolkatá.

Kimutattuk, hogy mi vezethette törvényhozóinkat a nádor jogkörének e roppant kiterjesztésére; igy hitték ugyanis az országnak minden idegen befolyástól ment független kormányzatát biztosithatni. Szembetünő volt az is, hogy e czikk nem általában a nádori hivatalról, hanem az akkori nádorról szólt, és igy a jogkör csak egy bizonyos személyhez kötött volt.

Az 1867-iki törvényhozás nem húnyhatá be szemeit a tapasztalt hiányok elől; ott volt előtte a 48-iki példa, mely azt tanitá, hogy a felelős kormány elől, ha tartóssá akarjuk tenni, elháritanunk kell mindazon akadályokat, melyek müködése szabad kifejtése elé gátlólag gördülhetnének, mely tanitá azt is, hogy a nádornak az 1848-iki törvények által nyújtott hatáskör az alkotmányosság biztositására nem szolgálhatott, sőt ezáltal oly közeg helyeztetett a király és a korona tanácsosai közé, mely azoknak kölcsönös megérthetését, a fölmerülhető félreértéseknek közös érintkezés útján való elháritását lehetetlenné tevé, mely végre a koronás király irányában a bizalmatlanság természetét viselé.

Az 1867-iki törvényhozás ezeket fontolóra vette, azon kérdést is fölvette, vajjon mily hatáskör lenne nyújtandó felelős kormányunk mellett a nádor részére? e kérdésre választ adni nem tudott. És igy egyelőre függőben tartatni rendelte e tiszt betöltését addig, „mig a nádori méltóság hatásköre a felelős kor-

mányzat elveivel megegyezőleg, törvény által szabályozva nem lesz“, a nádornak azon jogkörét, melyet az 1848-iki III. t. cz. rá, mint királyi helytartóra ruházott, eltörölvén, elrendelte, hogy Ő Felsége a végrehajtó hatalmat törvény és alkotmány alapján, a magyar ministerium által személyesen gyakorlandja. [1])

A nádori hivatal régi jogkörében csak egy pont van, mely jelenleg gyakorlati fontossággal bir, és mely iránt tüzetes intézkedés szüksége forog fenn; névszerint a nádor régi törvényeink szerint a kiskorú király *gyámja* és gyámság idején az ország kormányzója volt [2]) és igy a nemzetet alkotmányos jogainak élvezete biztosittatott a kiskorú király idejében is. A nádori hivatal felfüggesztése által természetesen a gyám- és regensség iránt alkotmányunkban foglalt ezen intézkedés is érvényen kivül helyeztetett, de ezáltal ujabb intézkedések megtételének szüksége sürgetően fölmerült.

A második módositás a ministerium alakitásáról szóló 1848. III. t. cz. 12 §-ára vonatkozik. E §. szerint a ministerium megalakitása akként történik, hogy a ministerelnök ministertársait legfelsőbb megerősités végett javaslatba teszi. Az 1867. VIII. t. cz. lényegben ugyanazt rendeli, de határozotabb és kétséget kizáróbb

---

[1]) 1867. VII. t. cz. Az 1847/8. III. t. cz. azon intézkedéseinek, melyek a nádor mint királyi helytartó jogkörére vonatkoznak, módositásáról és a nádorválasztás elhalasztásáról.

[2]) 1485. 2, 1681. 1. 1715. 5. L. *Podhraczky Frankl* stb. munkáit a nádori hivatalról.

módon, midőn e §-t akként módositja, hogy a ministerelnök előterjesztésére annak minisztertársait Ő Felsége nevezi ki. [1])

Továbbá módositás történt az 1848. IV. t. cz.-nek azon rendelkezése tekintetében, hogy az évi ülés az utolsó évröli számadásnak s a következő évi költségvetésnek a miniszterium által leendő előterjesztése s az irántoki határozatnak meghozatala előtt be nem rekeszthetik, sem az országgyülés föl nem oszlattathatik. Igen helyesen mondja *Somsich* Pál Kossuth első levelére válaszolván, [2]) hogy: nincs alkotmány a világon, de józanúl nem is képzelhető, mely a végrehajtó hatalomtól többet követelhetne, minthogy a mult évrőli számadásokat és a jövő évi költsegvetést évenkint rendesen és jókor beterjeszsze, az, hogy az országgyülés ezek folytán intézkedjék, az az ő dolga, melynek teljesitése csak tőle függ s igy attól a kormánynak a népre való hivatkozhatási joga fel nem tételeztethetik. Az 1867-iki X. t. cz. e ferdeségen segitett, a fennebbi rendelkezést oda módositván, hogy oly esetben, midőn Ő Felsége az országgyülést bármi okból előbb feloszlatja, elnapolja vagy berekeszti, mint a befejezett számadások, s a jövő évi költségvetés beterjesztettek s az országgyülés ezek iránt határozott volna: az országgyülés még azon év folytán és pedig oly időben összehi-

[1]) 1867. VIII. t. cz. A miniszterium alakitására vonatkozó 1847/8 III. t. cz. 12-dik §. módositásáról.

[2]) Pesti Napló 1867. jun. 2.

vándó, hogy mind a befejezett számadások, mind a jövő évi költségvetés az év végeig országgyülésig tárgyaltathassanak. [1])

Végre még az 1848-iki törvényhozás által fölállitott *nemzetőrségi* intézmény is felfüggesztetett. Ezen intézmény nem felelt meg azon reményeknek, melyeket hozzá csatoltak, a honpolgárokat a munkától elvonta a nélkül, hogy rendeltetésének megfelelt volna, szervezete nehézkes, mozgása lassu volt és igy a czél eléréset ép oly kevéssé biztosithatá, mint az egykori nemesi insurrectio a magáét. Azért az 1867-iki törvényhozás ezen intézményt addig is fölfüggeszté, mig a védelmirendszer átalakitása és'megállapitása iránt a törvényhozás határozand [2]); ez utóbbi szerencsésen megtörtént az 1868-iki véderő-törvény által, mely az általános hadkötelezettséget megfelelőbb alakzatban állapitotta meg, és az alkotmányra feleskűdtetett haderőnek tekintélyesebb nemét hozta be a *honvédség* intézményében.

Ezekben összpontosulnak azon módositások, melyeket az 1867-iki törvények az 1848-iki alkotásokon tettek. Ha elfogulatlanul tekintünk rájuk, ugyazt tapasztalandjuk, hogy ezek valójában nem csökkenték meg az 1848 iki vivmányokat, hanem az összeferhetlenségeket eltávoliták, a ferdeségeket mellőzték és ez

---

[1])1867. X. t. cz. Az 1847/8 évi IV. t. cz. 6dik §. módositásáról

[2])1867. XI. A nemzetőrségről szóló 1847/8 XXII. t. cz. felfüggesztetik.

által ama nagy vivmányok megszilárdulására hathatós biztositásokat szereztek; így nem hátralépésnek, sőt a legészszerübb haladásnak mondhatók.

III. A „közös ügyeket" szabályozó XII. t. cz. folyományai.

A pragmatika sanctio által megállapitott elválhatlan és együttes birtoklás az együttes védelem és az erre szükséges költségek közössége eszméjét már magával hozta, a mint másrészről Magyarország és kapcsolt részei alkotmányos, független belkormányzatát is biztositá. Őseink ez utóbbi tekintetben minden kitelhetőt megtettek, az előbbi követelmény elérése iránt azonban az *elv* kimondásánál messzebb nem mentek, és igy minthogy azon ügyeknek valahogy mégis elintéztetni kellett, a szükség kényszere magának az alkotmány keretén *kivül* teremtett oly közegeket, melyek azon ügyeket elintézték; ugy, mint láttuk, az *alkotmányon kivül álló* hatóságok kezelték ezen államteendőket, és müködésük annál kártékonyabb és veszélyesebb volt, mivel a birodalmi és szorosan magyar vett ügyek között a határvonalok szabato-san körülirva nem lévén, a hatalom természetes terjeszkedési vágyánál fogva az utóbbiak nagy részét is magukhoz ragadták.

Az 1848-iki törvényekben, bár a közösen érdeklő ügyek létezését ezek is elismerték, ismét azon *ellenkező* mód található fel, hogy a szorosan véve közös ügyek ellátása is a magyar felelős kormányra bizatott. Egyik

irány sem volt képes biztositani a pragmatica sanctio czélját: egyfelől a birodalom együtt-maradását, és ennek föltételezvényeit, másfelől Magyarország és társországai alkotmányos független belkormányzatát.

E bonyodalmas kérdést fejté meg az 1867. XII. t. cz. és megfejté akként, hogy a szembeállitott két irány közt az ellentételeket elsimitá, és egyrészről hazánk önállóságának, másfelől a birodalmi kapocsnak és az örökös tartományokkal való megélhetésnek egy tartós biztos és megnyugtató módozatát *teremté*. A helyzet kétségkivül megváltozott akkor, midőn Ő Felsége alkotmányos jogokkal ruházta fel többi országait, és ez által azon ügyek tekintetben is, melyekben azokat absolut hatalmánál fogva képviselte, utóbbiak alkotmányos befolyása lépett életbe. E megváltozott helyzetet vette a XII t. cz. is kiindulási pontul.

Legelőször is az u. n. közös ügyek határoztattak meg. A fejedelem udvartartási költségeit mindkét államterület állapitja meg; ellenben következő államteendők mondatnak ki közös érdeküek gyanánt:

A külügyek vezetése, a birodalom diplomatikai és kereskedelmi képviseltetése a külföld irányában, a nemzetközi szerződések tekintetében felmerülhető intézkedések, mindkét fél miniszteriumával egyetértésben, a közös külügyminiszter teendőihez tartozik. A külügyeken kivül a *hadügy* és az arra vonatkozó intézkedés mondatott ki közösnek. A királynak a hadügy körébe tartozó alkotmányos fejedelmi jogai folytán ő általa intéztetik el mindaz, mi az egész hadseregnek és

igy a magyar hadseregnek is, mint az összes hadsereg kiegészitő részének egységes vezérletére, vezényletére és belszervezetére vonatkozik, de a hadseregnek időnkinti kiegészitését, a szolgálati idő-tartamát, az ujoncz megajánlás jogát, úgyszintén a katonaság elhelyezését élelmezését illető intézkedéseket az ország magának tartja fenn. A védelmi rendszernek megállapitása, átalakitása Magyarországra nézve mindenkor csak a magyar törvényhozás beleegyezésével történhetik.

Végre közösnek mondatott ki a pénzügy, a menynyiben közösek lesznek azon költségek, melyek a közösöknek elismert tárgyakra forditandók. Ez azonban a törvény szerint ugy értelmezendő, hogy az emlitett ügyekre megkivántató költségek közösen határoztassanak meg, de az összegnek, mely a közösen meghatározandó arány szerint Magyarországra esik, kivetéséről, beszédéséről és illető helyre leendő áttételéről Magyarország országgyülése és felelős miniszteriuma fognak intézkedni.

Az *arány*, melyszerint a magyar korona országai e közöseknek elismert ügyek költségeihez járulnak, a két országgyülés részéről kiküldött küldöttségek által állapittatott meg. E küldöttségek javaslata értelmében a közös államügyek költségeihez Magyarország 30, ő Felsége többi országai 70 százalékot vállaltak magokra 10 évre [1]). A közös ügyek kezelésmódja ekként

[1]) L. 1867. XIV. t, cz. Azon arányról, mely szerint a magyar korona országai az 1867. XII. t. cz.-ben a sanctio pragmatica folytán közöseknek ismert államügyek terheit ezentul viselik.

határoztatott meg: Az emlitett ügyekre nézve egy *közös miniszterium* állittatott fel, de ez eme közös ügyeken kivül se egyik se másik résznek külön kormányzata ügyeit nem viheti, azokra befolyást nem gyakorolhat. E miniszterium felelős lesz és a törvény a feleletrevonás módozatát is megállapitja. A közös ügyek intézése a mindkét fél részéről teljes *paritás* alapján megválasztott bizottságokra (*delegatiókra*) bizatik, ezek csak egy évre választatnak és igy eszméjök megfelel esetenkénti érintkezésnek, melyet az 1861-iki országgyülés is kifejezett feliratában.

A delegatiók elhatározása alá bizattak: a külügy, melyre ekként Magyarország oly befolyást nyert, minőt eddig sem közvetlenül sem közvetve nem gyakorolhatott, — az évenkinti költségvetés megállapitása a hadsereg és a külügyekre, — és azon tárgyak, melyek mint közösügyek, hatáskörükhöz tartoznak.

A delegatiók ezeken kivül egyéb hatáskörrel nem birnak, törvényeket sem alkothatnak, sem az adórendszernek, sem az indirect adóknak megállapitása, változtatása, sem kivetése vagy behajtása felett nem rendelkezhetnek: minden egyéb intézkedés a két fél külön országgyülésének és felelős miniszteriumainak köréhez tartozik.

A delegatió tagjai az országgyülések részéről utasitással nem láttatnak el; mindenik delegatio elnökét külön választja, külön ül össze, saját nyelvével él, csupán irásban közli a másikkal üzeneteit, és ha igy egyetértés elérhető nem volna, együttes ülés tartatik, melyben absolut többséggel hozatik határozat. —

Kérdéseket intézhet a közös miniszterekhez, és ezek, midőn arra felszólittatnak, kötelesek is lesznek megjelelni, felelni, s ha kár nélkül történhetik, felvilágositásokat adni. Jogukban áll a közös miniszterek perbefogását szavazó ülésben szótöbbséggel is elhatározni, és a per birái gyanánt az illető országok törvénytudó polgáraiból többeket kijelölni, ezek közül azonban ugy a másik delegatio, mint a vádlottak megfelelő számu tagokat visszavethetnek.

Ezen rendelkezések szólnak azon tárgyakról, melyek a pragmatica sanctióból kiindulva, közösen intézendőknek tekinthetők, azonkivül vannak egyes tárgyak, melyek közössége nem foly ugyan a pragmatica sanctióból, de melyek részint a politikai tekintetből, részint a két fél érdekeinek találkozásánál fogva czélszerübben intéztethetnek el közös egyetértéssel, mint szorosan elkülönözve.

Ilyen ügy először az *államadósságoké*, melyek egy részét Magyarország, bár jogilag nem terheltetik, politikai és méltányossági okokból kész volt elfogadni. A két országok közt e tekintetben az egyezmény jött létre, mely az államadósságok után a magyar korona országai által elvállalandó évi járulékot szabályozza; ebben megállapittatott, hogy 1868. évi jan. 1-től kezdve a magyar korona országai az eddigi államadósságok kamatainak fedezéséhez 29,188,000 forintnyi állandó, további változás alá nem eső évi járulékot fizetnek, ebből 11,776,000 forintot érczpénzben. [1])

[1]) 1867. XV. Az államadósságok után a magyar korona országai által elvállalandó évi járulékról.

Ilyen ügynek mondatott ki a kereskedelem is, különösen nemzetközi kereskedelmi forgalom és annak kezelése módja. Evégre a XII. t. cz. egy *vám- és kereskedelmi szövetség* megkötését határozza a két birodalmi fél között, mely később meg is köttetett és törvénykönyvünkbe igtattatott. E szerint mindkét fél államterülete a szövetség idejére (10 év) egy vám- és kereskedelmi területet képez, — a szövetség életbe léptéig más államokkal kötött szerződések érvényben maradnak, jövőre nézve ilynemü ujabb szerződések tekintetében az alkudozás és szerződés megkötése mindkét törvényhozó test alkotmányos jóváhagyása fenntartása mellett csak a külügyminiszter által történik. A fennálló vámdijszabályzatok érvényben maradnak, mindkét fél kereskedelmi hajói egy és ugyanazon lobogót használják, mely az eddigi jelvényekkel a magyar korona alatti országok szineit és czimerét egyesiti ; a lé ező vasutak mindkét területen egyenlő elvek szerint kezelendők ; az összes consulatusi ügy a közös külügyminiszter vezérlete alá tartozik ; consulatusok felállitásánál és ezek számára kereskedelmi ügyben adandó utasitásnál ez a két kereskedelmi miniszterrel egyetértőleg fog eljárni, és a két kereskedelmi miniszter mindenikének joga van a consulatusokkal egyenes levelezésbe bocsátkozni. Az *ausztriai* érték, mig törvényesen meg nem változtattatik, közös érték marad ; mindkét fél kész lehetőleg egyforma *mérték-* és *suly*rendszert behozni ; az egyik államterület lakosai, ha a másik területéni part vagy kereskedést akarnak

üzni, a benszülöttekkel egyenlő bánásmódban részesülnek; a találmányi szabadalmak mindkét állam területén érvénynyel birnak; a pósta- és távirdaügy a mennyire a forgalom érdeke kivánja egyforma elvek szerint rendezendő.

Ezekben foglaltatnak azon megállapodások legfőbb pontjai, melyek által a századokig függő kérdések végre-valahára sikeres megoldásra találtak. A törvényhozás ezen alkotásai ép oly mértékben méltánylandók, mint azon föltételek, melyek betöltéséhez azok köttettek. Kettős irányuak ezek,— egyfelől Magyarország alkotmányos, független belkormányzata, másfelől az alkotmányosságnak Ő Felsége többi tartományaiban is életbeléptetése, és ez utóbbi feltétel folyománya, hogy a jelen törvény tettleges hatályba lépése is ezek részéről való hozzájárulástól feltételeztetett; e hozzájárulás megtörtént, az örökös tartományok törvényhozása magáénak vallotta a magyar törvényhozás alkotását, nincs ok tehát többé a bizalmatlanságra; az egyesség, a kötött szerződés tiszteletben tartása, egyetlen módja azon birodalom fennállásának, melyhez hazánkat nemcsak a történeti múlt kötelékei és ezek subjectiv hatása, hanem az állami önfentartás és oltalomnak egy ennél magasabb, objectiv szempontja is csatolják. Az 1867. XII. t. cz. nem először ismeri ezt el, csak következetesen és a mai kor által igényelt részletességgel állapitja meg azon teendőket, melyek már az 1723-iki 2. és 31. t. cz. által igényelt czélnak — az együttes oltalomnak — követelményei.

IV. Az izraeliták egyenjogusitása.

Az 1867-iki év az 1848-iki törvényhozásnak mindazon alkotásait, melyek a honpolgárok jogainak kiterjesztésére czéloztak, magáévá tevé, életteljes valósággá változtatá; sőt ezen irányban még tovább ment, midőn egy, még az 1848-iki törvények által is figyelmen kivül hagyott néposztályt, a zsidókat az államélet kötelékeibe befogadá és a politikai és polgári jogoknak egyenjogú részesévé tevé. [1])

Az izraeliták egyenjogusitása törvényhozásunknak nem uj eszméje; fölmerült ezen eszme már az 1843/4-iki országgyülésen is. Ezen országgyülesnek munkálata a városok rendezéséről ugyanis a zsidókat is fölvette a polgárok közé. A mint azon országgyülés naplójából olvashatjuk, midőn a javaslat ezen 88. §-a szőnyegre került, Komlóssy László Debreczen város követe a zsidók polgárositása ellen hosszú beszédet tartott s kijelenté, hogy küldői e szakaszt „mint vésztjosló harang zugását“ tekinték és feljajdulva küldtek be hozzá mintegy 3000 debreczeni lakos által aláirt nyilatkozatukat, melyet az ülésnek be is mutatott. A történelem szomorúan registrálandja, hogy e gyülölséges beszéd „éljen“ riadással fogadtatott, különösen a városi követek részéről, ámbár *Palóczy*, *Klauzál*, *Beöthy* nyomban

1) 1867. XVII. t. cz. Az izraeliták egyenjogusságáról polgári és politikai jogok tekintetében.

reá az igazság és az emberiség nevében követelték e §. fölvételét.

Ezen szónokokon kivül *B. Eötvös József* volt a zsidóemanczipatiónak legemelkedettebb lelkületű publicistikai úttörője. — Fájdalommal látták ezek, hogy még a szabadság és megifjodás dicső 1848-iki napjai alatt is némely vidékek lakói a zsidók bántalmazásában elégiték ki nemtelen fellobbanásuk jobb tárgyra érdemes hevét.

E százados igazságtalanságnak vetett örökre végett az 1867-iki törvényhozás, midőn a zsidók egyenjogusitását egyhangu lelkesedéssel elfogadá.

13. §.

Az 1867-iki átalakulás jellemzése.

Legum textum recensuit, de quo, si rem consideres, nihil comminuit, *sed auxit*, non tamen quasi *fundator*, sed *superaedificator*.
Colomanni reg. Decr. I. Praefat. 11. §.

Ha az 1867-iki törvényeket, eltekintve politikai mozzanataiktól, csakis közjogi szempontból veszszük birálat alá, tagadhatatlan lesz még akkor is azon haladás, mely azon alkotásokban régibb törvényeinkhez, alkotmányunk korábbi alakzataihoz képest föltalálható.

E törvények az in integrum restitutio elvéből indultak ki, midőn azon követelményeknek, melyeket

közjogunk felállitott, érvényt szereztek. Érvényt szereztek azon elvnek, hogy Magyarország kormányzatának egész alakzatára nézve független, szabad ország, mely mint ilyen, más tartományok mintájára nem igazgatandó,—életet adtak az 1848-ik év magas eszméinek, a felelős kormányzatnak, a jogegyenlőségnek, a közös teherviselésnek, népképviseletnek, sajtószabadságnak, — és ősi törvényeink értelmében a koronás királyt megeskették az országnak már eddig hozott, úgy ezután is hozandó törvényeinek megtartására.

De ha egyrészről a jogfolytonosságnak e nemes conservativismusa jellemzi ezen átalakulás művét, másfelől nem fordúlt az el a létező és a sürgősségüket égetőn éreztető bajoktól sem, és ezek alapos fölismerése vezette őt ez irányban folytatott reformatori munkálkodásában.

Az 1848-iki törvények több összeférhetlenséget állapitottak meg, ezek elsimitása magának a felelős kormánynak, az 1848-ik év egyik legnagyobb alkotásának fennmaradása érdekében állott. Az 1867-iki törvényhozás erélylyel lépett föl, és érvényen kivül helyezte ezen határozatokat. Midőn ezt tevé, nem tagadta meg azokat, nem *kisebbitette* a 48-ki vivmányokat, de igenis *biztositotta.* Ugyanis valamely intézmény biztositását legtöbbnyire nem úgy érhetjük el, hogy az azt környező garantiák számát növeljük, de nem gondolunk arra, miként férnek ezek meg az alapjukrul szolgáló intézmény természetével; nagyobb szolgálatot nyújtunk azon intézmény fennmaradására, ha az ösz-

szeférhetlenségeket elháritván, a mozgást szabaddá, és igy az intézmény életteljes kifejlődését akadálytalanná tesszük.

Igy járt el az 1867-iki törvényhozás, midőn a felelős kormány megszilárditása érdekében törvénytárunkból kitörölte a teljhatalmu nádorról szóló törvényt, és a kormányt az országgyülés eloszlatása tekintetében annyira korlátozó ismeretes rendszabályt. Nem állott szándékában az 1848-iki vívmányok kisebbitése; követte régibb törvényhozásaink példáit, melyeket az előző országgyülések iránt való kegyelet soha annyira nem vitt, hogy elzárták volna szemeiket a tapasztalt hiányok és azok orvoslása elől. Az 1867 év hű maradt az 1848-iki törvények legfőbb alkotásához, de nem gondolkozhatott ezekről akként, hogy — sint ut sunt, aut non sint! — Nem szolgálhat gáncsul, sőt érdemei legfényesbike tehát, hogy az 1848-iki törvényen fent jelzett szakaszait újakkal fölváltá, és ezáltal a többi lényeges intézményeknek tartósságot kölcsönzött.

De a mily óvatos és eszélyes volt 1867-iki törvényhozásunk az 1848-iki törvények összeférhetlenségeinek eltávolitásában, ép oly határozott erélylyel vitte ki annak többi elveit. 1848-iki törvényhozásunk legszebb jellemvonása, hogy minden osztályra születéskülönbség nélkül kiterjeszték a nemesi jogokat, a valláskülönbség a bevett keresztény felekezetek közt rég megszünvén a politikai és polgári jogélvezet akadálya lenni. Az 1867-i törvényhozás ebben az addig kizárt felekezetet — a zsidókat — is részesité s kimondá polgári

és politikai egyenjogusitásukat. Ime látjuk, hogy a *jogok kiterjesztése* tekintetében 1867-iki törvényhozásunk még messzebb ment az 1848 iki törvényeknél, melyeknek magas elveit haladéktalanul elfogadni és megvalósitani pillanatig sem késett.

Közméltánylás érte e törvényhozást ezen érdemei miatt; e törvényhozás dicsősége az, hogy azon, az 1848-iki törvényekben csak elvként foglalt reformok oly tartósan gyökereztek meg, miszerint megdőlésöktől, az 1848 iki alapokból kiinduló fejlődés megakasztásától cseppet sem lehet tartanunk!

De az 1867-iki törvényhozást arról vádolják egyrészről, hogy a közös ügyeket szabályozó XII. t. cz. által az ország függetlenségét megcsorbitotta, és alkotmányunk elveitől eltérőleg hazánk és az örökös tartományok közt *reál*-uniót teremtett.

Utalunk vissza a történelembe és kérdjük, vajjon azon közös ügyek nem léteztek e folyvást a pragmatica sanctiotól fogva, sőt még előtte is? Törvényeink kerülték ugyan ezen elnevezést és mást használtak helyette, milyenek voltak a törvényeinkben használt *mutuus amor, bona vicinitas, vicinitatis jus, mutua caintelligentia et unio* — kifejezések. Fennállottak a központi birodalmi hatóságok, melyekben ezen ügyek intéztettek, az *államkanczellária*, státustanács, udvari hadi tanács *(Hofkriegsrath)* az általános csász. udvari kamara *(allgemeine Hofkammer)*, a kereskedelmi tanács *(Hofcommercienrath)*; e hivatalokban intéztettek Magyarország minden befolyása nélkül azon államügyek. E

hatóságok működésének még azon nevezetes rosz oldala is volt, hogy azon birodalmi teendőkön kivül a különösen Magyarországot érdeklő ügyeket is magukhoz ragadták, és igy az ország beligazgatására jogosulatlan idegen befolyást gyakoroltak.

Törvényeink állhatatosan ellenezték ezen befolyást, elrendelték, hogy ő felsége magyar ügyekben csak magyar tanácsosok meghallgatásával éljen, a magyar ügyek a magyar hatóságok által intéztessenek el, melyek a császári hatóságoktól semmi függéshen ne legyenek.

Ezen állhatatos és szivós küzdelem jellemzi alkotmányos fejlődésünket a három utolsó évszázad alatt. A mint a birodalom barátjai Magyarország alkotmányának legtermészetesebb elleneivé, úgy a magyar alkotmány hívei a birodalom fennállhatásának szükségképi elleneseivé lettek.

Ezen állapoton méltán csak azt csodálhatjuk, hogy az oly hosszú ideig tartható volt, és önkénytelenül kérdezzük: vajjon mi akadályozta meg, hogy a monarchia e folytonos surlódások következtében mihamar szét nem bomlott, hanem annak a pragmatica sanctióban megállapitott czélja, — a közös védelem — következetesen megvalósitható és elérhető volt?

A magyarázatot megtaláljuk a következő körülményben.

Alkotmányunk a *királynak* a hadügy és a közjövedelmek körül messze terjedő jogokat nyújtott. Az összes nemzeti közjövedelmek közűl csak a hadi adó

függött az ország megajánlásától, ellenben a király a leglényegesebb közjövedelmek kezelése körül, minők voltak a koronai és kamarai javak, a nagyobb királyi haszonvételek, harminczad, só, bányajövedelem, postajövedelem stb., melyek az ország bevételeinek $^3/_6$ részét képezték, teljes joggal birt, a közjövedelmek kezeléséről számot adni egyáltalán nem tartozván. És igy tényleg megtörtént, hogy a királyi teljes joggal kezelt közjövedelmek igen nagy része évenkint a birodalmi pénztárakba vitetett azon közös ügyek költségeinek fedezésére, melyekben Magyarországot az ugyan alkotmányos — de felelőtlen, azért a visszaélésektől nem biztositó királyi hatalom, a velünk szövetkezett örökös tartományokat pedig absolut fejedelmük képviselé. Ezen állapot lászólag *personal*-unio volt, holott az csiráit rejté magában a nemzet önrendelkezési jogait fenyegető veszélyes reálunionak.

Az 1867-iki törvényhozás e ferdeségen segitett azáltal, hogy azon ügyeket nem pusztán a királyi hatalom által intézendőknek ismerte el, hanem a nemzet alkotmányos befolyása alá vetette és igy azokra is *kiterjeszté a nemzet jogait*. Tévedne tehát az, ki a XII. t. czben a nemzet jogai egy részének feladását vagy a personalunio teréről visszalépő reálunio életbeléptetését vélné föltalálni. Épen nem! — sőt egy törvény sem biztositá a nemzetnek jobban az őt joggal megillető alkotmányos befolyást, mint az 1867. XII. t. cz., a magyar közjogi codificatiónak e legmesteriebb müve.

E törvény által lépett nemzetünk közösségbe és

törvényileg meghatározott viszonyba az örökös tartományokkal, mint szabad nép szabad néppel, „kiknek — *Kossuth* szerint — közös ügyünk, közös az ellenségünk, és szabadságunknak kincse önállásunk fenntartása mellett közös és mindkettőnkké,“ — e törvény által érvényesült a magyar alkotmányosság ősi alapelve: *nil de nobis sine nobis*, — azon ügyek tekintetében is, melyek iránt eddigelé *rólunk nélkülünk* történt intézkedés, végre e törvény által szerves intézményekkel biztosittatott a nemzet befolyása a külügyek vezetésére is, és érvény szereztetett az 1791. 17. t. cz. azon követelményének: ut tam interna, quam *externa* negotia, illa quidem per Hungaros, haec vero *cum influxu etiam Hungarorum* pertractentur.

Meglehet, hogy a nemzet fejlettebb ereje valaha azon keretet kicsinylendi, melyet e törvény a nemzet szabad mozgására kiszabott, — ily kérdések feszegetése nem tartozhatik a jelen közjogi tanulmány körébe, itt csak közjogi szempontból constatáljuk, hogy e törvényben közjogunk régibb alakzataihoz képest roppant haladás található fel.

Ily körümények között állittatott helyre az alkotmány. — Az államhajó vezetését a haza bölcsének aegise alatt azon férfiak vették át, kik a megelőző években a nemzet jogainak védelmében a hatalommal szemben a tántorithatlan elvhűség ösvényét követék. Elveiket most sem tagadák meg, a hatalom átvétele után. Elmellőzve a lehetetlenségek hajhászatát, a gyakorlati térre léptek.

„Ugyanazon nagy érzelmek — úgymond *Guizot* az angol forradalom történetében,— melyek az *ellenzésben* egyesiték a főnököket, vezették őket a *kormányzat* lépteinél is. Elmellőztek minden puszta elméletet, gyakorlatilag haszontalan kérdéseket, nem is aggódtak egyeben, mint hogy gyorsan határozzanak, s határozataikhoz legyenek csatolva az országnak minden nagy érdekei.“

Haladtak is bátran, erélylyel előre. — A 48-iki elveket tényekké változtaták, az alkotmány igéit valósággá tevék.

„La charte sera désormais une vérité“ — mondá egyszer Lajos Fülöp, nagyobb joggal mondhatták el ezt az 1848-iki törvényekre vonatkozólag az 1867-iki átalakulás vezérei.

Bölcs óvatossággal, fenkelt szabadelvüséggel és minden jogos érdeket megnyugtató kimélylyel oldották és oldják meg a még függő kérdések hosszú lánczolatát — Erdély unioját szabatosan meghatározák, Horvát-Szlavonországgal a közjogi nehézségeket méltányos egyezkedés alapján eloszlaták, a nemzetiségek jogosúlt kivánalmainak eleget tenni igyekeztek. De nem lenne elég terünk, ha a 67-ik évet követő reformok hosszabb taglalásába bocsátkoznánk.

Ámde régi alkotmányunk e sokszoros reformok daczára is lényegben mind maig fennáll, — fennállanak a magyar államterületről, az uralkodás alkotmányszerű viseléséről, az országgyülés két alkateleméről szóló régi szabályok, és az 1867-iki törvények is hün ragasz-

kodtak e régi közjogi elvekhez, midőn a koronázás, a királyi hitlevél és eskü tekintetében a hagyományossá vált előzményektől miben sem tértek el; fennállanak a megyék, ezen ősi intézetek, melyeknek keletkezése egybeesik Magyarország állammá alakulásával; — lényegben véve azon viszony sem alakúlt át, mely a régi magyar alkotmány értelmében király és nemzet közt létezett; a királynak és a nemzetnek jogai fővonásokban érintetlenűl maradtak, bár igen is átalakultak e viszonyok egyes módozatai és folyományai.

A mi az ősi alkotmányból ezen reformok következtében megváltozott, az úgy sem volt már tartható. — Magyarországnak egy roppant rázkodással járó forradalmat, mely talán életébe kerűlne, kellene kiállani, ha ezen elveket, melyeknek kimondását úgy is jó sokáig elnapolta, békés, törvényes úton nem igtatta volna a törvénykönyvbe. Ezen elvek kimondásával új életet lehelt be alkotmányunkba, s a romok felett viruló, pezsgő élet kezdett derengeni, mint ezt a költő mondja:

> Es ändert sich die Zeit . . . . .
> Und neues Leben blüht aus den Ruinen.
> *Schiller.*

TARTALOM.

Bevezetés 1—10. lap.

I. Visszapillantások a régi magyar alkotmányra.

II. Az 1848-iki törvények párhuzamban a régi alkotmány intézményeivel.

III. Az 1867-iki törvények és viszonyuk a régi alkotmányhoz.